

DUE DATE SLIP

GOVT. COLLEGE, LIBRARY

KOTA (Raj)

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No	DUE DATE	SIGNATURE

सेवीवर्गीय प्रशासन
PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION

दो शब्द

राज्य के कल्याणकारी स्वरूप और लोकतन्त्र के प्रसार के साथ सेवीवर्गीय प्रशासन का महत्त्व बढ़ना स्वाभाविक है। सफल सेवीवर्गीय प्रशासन लोक-कल्याण की अभिवृद्धि और प्रशासन की सफलता का आधारस्तम्भ है। सेवीवर्गीय प्रशासन वह केन्द्र-बिन्दु है जिसके इर्द-बिर्द प्रशासन की विभिन्न समस्याएँ छाई रहती हैं। प्रशासन यन्त्र को सञ्चालित करने वाले लोगों की उपेक्षा का दूसरा अर्थ है सम्पूर्ण प्रशासकीय ढाँचे का चरमरा जाना और प्रशासकीय प्रक्रिया का अस्त-म्यस्त हो जाना। आज विश्व के सम्य सभाज ने समझ लिया है कि प्रशासन के मानवीय पहलू की उपेक्षा कितनी घातक हो सकती है। सेवीवर्गीय प्रशासन को आज लोक-प्रशासन में सर्वोच्च तत्त्व माना जाता है। विश्व के हर देश में राष्ट्रीय, राज्यीय और स्थानीय शासन-स्तर पर लोकसेवकों की संख्या में लगातार वृद्धि होती जा रही है।

‘सेवीवर्गीय प्रशासन’ पर इस रचना में विश्व के प्रमुख देशों के सेवीवर्गीय प्रशासन का तुलनात्मक अध्ययन प्रस्तुत किया गया है। लोक-कर्मचारियों की भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति, वर्गीकरण, अनुशासन आदि विभिन्न पहलुओं पर अद्यतन जानकारी दी गई है। स्वस्थ सेवीवर्गीय नीति की विवेचना के साथ सेवीवर्गीय प्रशासन से सम्बन्धित विभिन्न समस्याओं और उनके समाधान की दिशा में बहुत कुछ लिखा गया है। संयुक्तराज्य अमेरिका, ब्रिटेन, फ्रांस, भारत, आदि प्रमुख देशों में लोक-सेवाओं के विकास का रोचक इतिहास दिया गया है और इन देशों के सेवीवर्गीय प्रशासन का मूल्यांकन किया गया है। वेतन-प्रशासन पर समुचित प्रकाश डालने के साथ ही स्वस्थ वेतन-संरचना का दिक्कतबोध भी है। संक्षेप में, सेवीवर्गीय प्रशासन के सभी प्रमुख पक्षों के सैद्धान्तिक और व्यावहारिक पहलुओं पर विश्वसनीय जानकारी दी गई है।

विश्वास है कि सेवीवर्गीय प्रशासन पर हिन्दी में प्रकाशित पुस्तकों में यह रचना अपना सम्मानजनक स्थान पा सकेगी। जिन विद्वानों के मानक-ग्रन्थों और स्रोतों से पुस्तक की रचना में सहायता ली गई है, लेखक उन्हें उनके प्रति हृदय से आभारी है।

सेवीवर्गीय प्रशासन

PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION

(A Comparative Study of Personnel Administration
in India, Britain, U S A and France)



डॉ. सो. एम. जैन

प्रबन्धना, दफ्तार अध्यापन सुस्थान
उदयपुर विश्वविद्यालय, उदयपुर

एवं

डॉ. हरिचन्द्र शर्मा

राजनीति एव प्रशासन को अनेक पुस्तकों के रचयिता



रिसर्च पब्लिकेशन्स

नयी दिल्ली



रायपुर

Topics for Study

Bureaucracy its nature and concept, recent trends, types of bureaucracy with special reference to Morstein Marx Development and significance of Public Services, Nature of Personnel Administration A Comparative study of Personnel Administration in India, Britain U S A and France Recruitment, Classification, Salary, Promotion and Training of Public Services with reference to India, Great Britain, U S A and France Conduct rules and disciplinary action, removal and appeals, Retirement Benefits, Employees organisation and representation, Staff Council, Service disputes, Whitleyism in England, Right to Strike and Political Rights of civil servants

© PUBLISHERS

All Rights Reserved with the Publishers

Published by Research Publications, New Delhi-2 and Jaipur-2

Printed at Hema Printers, Jaipur

अनुक्रमिका

नौकरशाही इसकी प्रकृति और व्यवधारणाएँ, आधुनिक प्रवृत्तियाँ, मार्सोन मार्क्स के विशेष सम्बन्ध में नौकरशाही के रूप

(Bureaucracy Its Nature and Concept, Recent Trends, Types of Bureaucracy with Special Reference to Marstien Marx)

नौकरशाही का अर्थ एवं प्रकृति (2) नौकरशाही की आधुनिक व्यवधारणाएँ (6) नौकरशाही के विकास के स्रोत (12) नौकरशाही की विशेषताएँ (14) नौकरशाही में आधुनिक प्रवृत्तियाँ (16) एफ. एम. मार्क्स के मतानुसार नौकरशाही के रूप (18) नौकरशाही को नष्ट करने की आवश्यकता (21) नौकरशाही और सामाजिक परिवर्तन (23) नौकरशाही की विशेषताएँ (25) नौकरशाही के कार्य (26) नौकरशाही की आलोचना (30) कुछ सुझाव (34) प्रतिपक्ष प्रणामन-तन्त्र (35) नौकरशाही और वर्तमान सरकार प्रजातन्त्र में नीतिवियों और विशेषज्ञों का भूमिका तथा उनका पारस्परिक सम्बन्ध (38) मन्त्रियों की प्रशासनिक अनमिजता (38) लोकसेवकों की प्रशासनिक विधिपद्धति (39) अविशेषज्ञ और विशेषज्ञ के सम्बन्ध से लाभ (40) क्या मन्त्रियों का प्रशासनिक विशेषज्ञ न होना उपयोगी है? (41) मन्त्रियों और लोकसेवकों का पारस्परिक सम्बन्ध (44) मन्त्रियों पर लोकसेवकों का प्रभाव (45) क्या मन्त्री लोकसेवकों के हाथ की कठपुतली होते हैं? (46)

लोकसेवाओं का विकास एवं महत्त्व

(Development and Significance of Public Services)

लोकसेवाओं का स्वरूप (51) लोकसेवाओं का महत्त्व (53) भारत में लोकसेवाओं का विकास (57) स्वतन्त्र भारत में लोकसेवाएँ (63) वर्तमान भारतीय लोकसेवा का स्वरूप और विशेषताएँ (68) ब्रिटेन में लोकसेवाओं का विकास एवं

महत्त्व (71) संयुक्तराज्य में लोकसेवाओं का विकास (79) फ्रांस में लोकसेवाओं का विकास (86) लोकसेवाओं में सुदृढीकरण सुधार (90)

3 सेवीवर्ग प्रशासन की प्रकृति 92

(Nature of Personnel Administration)

सेवीवर्ग प्रशासन का अर्थ (93) सेवीवर्ग प्रशासन के मूल तत्त्व (93) सेवीवर्ग प्रशासन के उद्देश्य (95) स्वस्थ सेवीवर्ग नीति के लक्षण (98) सेवीवर्ग प्रशासन सम्बन्धी नीति (100) सेवीवर्ग प्रशासन से सम्बन्धित कुछ समस्याएँ (101) विकसित देशों में सेवीवर्ग प्रशासन तकनीकी प्रभाव (103) विकसित देशों में सेवीवर्ग प्रशासन (107)

4 भारत, ब्रिटेन, अमेरिका और फ्रांस में सेवीवर्ग प्रशासन की तुलनात्मक अध्ययन 110

(A Comparative Study of Personnel Administration in India, Britain, U. S. A and France)

भारत में सेवीवर्ग प्रशासन (110) भारत में विशिष्ट श्रेणीय संरचना पर एक दृष्टि (124) ग्रेट ब्रिटेन में सेवीवर्ग प्रशासन (132) संयुक्तराज्य अमेरिका में सेवीवर्ग प्रशासन (138) फ्रांस में सेवीवर्ग प्रशासन (145)

5 भारत, ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस में सेवीवर्ग की भर्ती 150

(Recruitment of Personnel in India, U K, U S A and France)

भर्ती का अर्थ एवं महत्त्व (151) भर्ती की प्रक्रिया (154) भर्ती के रूप (157) लुप्त प्रणाली एवं योग्यता प्रणाली (157) भर्तीकर्ता की नियुक्ति (167) भर्ती की आदर्श प्रणाली (170) भारत में सेवीवर्ग की भर्ती (171) भारत में सेवीवर्ग की भर्ती : मूल सिद्धान्त, प्रवृत्तियाँ और प्रणालियाँ (172) भारत में भर्ती के अभिवर्तन मधीय लोकसेवा आयोग (180) भारत में सेवाओं में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए धारक्षण (190) भारत में भर्ती की समस्याएँ और सुधार के सुझाव (199) सविधीय निकायों के लिए भर्तियाँ (203) ग्रेट ब्रिटेन में सेवीवर्ग की भर्ती (204), संयुक्तराज्य, अमेरिका, में सेवीवर्ग की भर्ती (212) फ्रांस में सेवीवर्ग की भर्ती (222)

- 6 भारत ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस में सेवा वर्गीकरण की व्यवस्था 232
(System of Service Classification in India, Great Britain, U S A. and France)
सेवा वर्गीकरण का अर्थ (232) सेवा वर्गीकरण के मूल तत्त्व (233) सेवा वर्गीकरण की विशेषताएँ (234) सेवा वर्गीकरण का महत्व एवं आवश्यकता (235) सेवा अथवा पद-वर्गीकरण की सीमाएँ एवं समस्याएँ (239) सेवा अथवा पद-वर्गीकरण की एक स्वस्थ व्यवस्था (241) सेवा वर्गीकरण की प्रमुख प्रणालियाँ (242) ग्रेट ब्रिटेन में सेवा वर्गीकरण (244) भारत में सेवा वर्गीकरण व्यवस्था (250) संयुक्तराज्य अमेरिका में पद-वर्गीकरण (260) फ्रांस में सेवा वर्गीकरण (268)
- 7 वेतन प्रशासन भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस 276
(Salary Administration in India, U K, U S A and France)
स्वस्थ वेतन संरचना की विशेषताएँ (277) भारत में वेतन प्रशासन (280) ग्रेट ब्रिटेन में वेतन प्रशासन (297) संयुक्तराज्य अमेरिका में वेतन प्रशासन (304) फ्रांस में वेतन प्रशासन (309)
- 8 पदोन्नति भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस 313
(Promotion Policies in India, Great Britain, U S A. and France)
उपयुक्त पदोन्नति व्यवस्था का महत्व (314) उचित पदोन्नति व्यवस्था की विशेषताएँ (316) पदोन्नति के लिए पात्रता (317) पात्रों में से चयन के निर्धारक तत्त्व (318) भारत में पदोन्नति व्यवस्था (324) ग्रेट ब्रिटेन में पदोन्नति व्यवस्था (332) संयुक्तराज्य में पदोन्नति व्यवस्था (337) फ्रांस में पदोन्नति व्यवस्था (342)
- 9 प्रशिक्षण भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस 347
(Training : India, U. K., U. S A and France)
प्रशिक्षण अर्थ (347) प्रशिक्षण के उद्देश्य (348) प्रशिक्षण की प्रणालियाँ (350) प्रशिक्षण के प्रकार (353) प्रशिक्षण की समस्याएँ (354) भारत में लोकसेवकों के लिए प्रशिक्षण व्यवस्था (359) भारतीय प्रशिक्षण व्यवस्था की समस्याएँ व दोष और सुधार के सुझाव (373) ग्रेट ब्रिटेन में प्रशिक्षण (375) संयुक्तराज्य अमेरिका में प्रशिक्षण (380) फ्रांस में प्रशिक्षण (385)

10	आचरण के नियम तथा अनुशासनात्मक कार्यवाही, पदमुक्ति एवं अपीलें, सेवा निवृत्ति लाभ (Conduct Rules and Disciplinary Action, Removal and Appeals Retirement Benefits)	393
	आचरण के नियम (393) अनुशासनात्मक कार्यवाही, पदमुक्ति एवं अपीलें (402) मध्यप्रदेश में अनुशासन पदमुक्ति एवं अपीलें (411) ग्रैंड ब्रिटेन और फ्रांस की लोकसेवाओं में अनुशासन (413) सेवा निवृत्ति लाभ (413)	
11	कर्मचारी संगठन एवं प्रतिनिधित्व, सेवा विवाद, इत्यादि में हिटलेवाद हड़ताल का अधिकार तथा नागरिक सेवकों के राजनीतिक अधिकार (Employee Organisation and Representation, Service Disputes, Whitleyism in England, Right to Strike and Political Rights of Civil Servants)	421
	कर्मचारी संगठनों का लक्ष्य (422) कर्मचारी सभों या संगठनों के प्रकार (424) कर्मचारी संगठनों की गरिबिधियाँ (425) भारत में कर्मचारी सभ (426) ब्रिटेन मध्यप्रदेश अमेरिका तथा फ्रांस में कर्मचारी संगठनों का विकास (428) कर्मचारी सभों की प्रमुख समस्याएँ (430) सेवा विवाद एवं हिटले परिपक्ष (433) सेवा विवाद सुलझाने के अन्य तरीके (438) स्टाफ परिपक्ष अथवा भारत में सुलह-वार्ता और विवादों के निपटारे की व्यवस्था अथवा भारतीय नागरिक-सेवा में हिटले परिपक्ष (439) भारत में मजदूर परामर्श सभ तथा अनिवार्य विवाचन (442) मध्यप्रदेश अमेरिका में हिटलेवाद (444) नागरिक सेवकों के राजनीतिक अधिकार (451)	

Appendix

1	कार्मिक एवं प्रशासनिक सुधार विभाग	457
2	प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशें	464
3	प्रश्नावली (University Questions)	472

नौकरशाही : इसकी प्रकृति और अवधारणा, आधुनिक प्रवृत्तियाँ, मार्सटीन मार्क्स के विशेष सन्दर्भ में नौकरशाही के रूप

(Bureaucracy Its Nature and Concept, Recent Trends, Types of Bureaucracy with Special Reference to Marstein Marx)

भ्यूरोक्रेसी अथवा नौकरशाही का शाब्दिक अर्थ डेस्क सरकार (Desk Government) अथवा ब्यूरो द्वारा सरकार है। यह शब्द लोक-प्रशासन में काफी बदनाम हो चुका है और प्रायः स्वेच्छाचारिता, अपव्यय, कार्यान्वयन की बाधवादी और सामान्यता के लिए प्रयुक्त किया जाता है। व्यापक अर्थ में नौकरशाही को कोई भी ऐसी सेवावर्ग व्यवस्था कहा जा सकता है जहाँ कर्मचारियों की प्रशासन की ऐसी व्यवस्था में वर्गीकृत किया जाए, जिसमें सम्मानों, विभागों तथा ब्यूरो आदि के पद-सोपान होते हैं। यदि हम इस शब्द को पर्याप्त अर्थ में प्रयुक्त करें तो कहना होगा कि यह सार्वजनिक सेवाओं का एक ऐसा निकाय है जो एक पद-सोपान की व्यवस्था में संगठित होता है और प्रभावशाली सार्वजनिक नियन्त्रण के क्षेत्र से बाहर रहता है।

बदनाम होने हुए भी यह शब्द कभी-कभी उचित अर्थ में प्रयुक्त किया जाता है तथा नौकरशाही का अधिकारी ऐसा व्यक्ति माना जाता है जो अनुभव, ज्ञान और उत्तरदायित्व की भावना से युक्त है। नौकरशाही प्रत्येक शासन का एक अनिवार्य घटक होती है। सरकार द्वारा अपने उद्देश्यों की पूर्ति जितनी राजनीति द्वारा की जाती है, प्रायः उतनी ही प्रशासन द्वारा भी की जाती है। यह माना जा सकता है कि प्रजातन्त्र में जहाँ प्रशासन को राजनीतिज्ञों का निर्देश मिलता है तथा जहाँ राजनीतिज्ञ अपनी शक्ति जनता से प्राप्त करते हैं वहाँ प्रशासन की जनता के प्रति उत्तरदायी माना जाता है। यह बात ही सकती है कि किसी समय यह सच रही हो किन्तु आज नहीं।

इस नौकरशाही की संस्थागत रूप-रचना तथा संगठनात्मक एवं सारचनात्मक पहलू सेवावर्ग प्रशासन के रूप में जाना जाता है। इसके अन्तर्गत लोकसेवकों की

मर्तो, प्रशिक्षण, पदोन्नति, पद वर्गीकरण, वेतन, सेवा की भाव, अधिकार आदि विषय शामिल किए जाते हैं। सेबीवर्ग प्रशासन के इन सभी पहलुओं की मन्तोपप्रद व्यवस्था होने पर ही यह आशा की जा सकती है कि नीकरशाही सुचारु रूप से कार्य करते हुए अपने निर्धारित लक्ष्यों की उपलब्धि की दिशा में निरव्यात्मक रूप से प्रगति हो सकेगी। प्रस्तुत अध्याय में हम नीकरशाही के शाब्दिक एवं व्यावहारिक अर्थ एवं प्रकृति का विवेचन करने हुए मैक्स वेबर द्वारा प्रस्तुत नीकरशाही प्रसारण के मूल बिन्दुओं पर आलोचनात्मक रूप से दृष्टिपात करेंगे। नीकरशाही मण्डलों का विकास कुछ विशेष आन्तरिक एवं बाह्य परिस्थितियों तथा पर्यावरणात्मक प्रभावों का परिणाम है। इसके लिए उत्तरदायी कतिपय परिस्थितियों का उल्लेख मार्शल ई डिमाक एवं ब्लाऊ तथा मेयर द्वारा किया गया है। इन परिस्थितियों तथा नीकरशाही के निवेश (Input) में आए परिवर्तनों के कारण नीकरशाही का रूप तथा व्यवहार उल्लेखनीय रूप से परिवर्तित हुए हैं। इस परिवर्तन का विश्लेषण हम 'नीकरशाही की आधुनिक प्रवृत्तियाँ' शीर्षक के अध्याय करेंगे। नीकरशाही का रूप प्रारम्भ से अब तक प्रत्येक देश में एक जैसा नहीं रहा। देश और काल की परिस्थितियों ने इसके रूप निर्धारण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। एक एम भावसे द्वारा विभिन्न देशों में समय-समय पर उत्पन्न नीकरशाही के प्रमुख रूपों तथा उनकी सामान्य विशेषताओं का वर्णन किया गया है। नीकरशाही के इन सभी पहलुओं का सैद्धांतिक विवेचन करने के बाद हमारे अध्ययन का केन्द्रबिन्दु सेबीवर्ग प्रशासन बन जाएगा। यह सेबीवर्ग प्रशासन नीकरशाही के सम्पूर्ण ढाँचे की एक महत्वपूर्ण इकाई है जो इसके स्वरूप तथा लक्ष्य निर्धारण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। हम सेबीवर्ग प्रशासन के अर्थ, मूल तत्व, उद्देश्य, स्वस्थ सेबीवर्ग नीति के लक्षण, विरुद्ध तथा विकासशील देशों में सेबीवर्ग प्रशासन का स्वरूप आदि बिन्दुओं का विवेचन एक अलग अध्याय में करेंगे। पुस्तक के अग्रिम अध्यायों में सेबीवर्ग प्रशासन के सभी प्रमुख निर्माणक तत्वों का भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस के संदर्भ में क्रमिक रूप से अध्ययन किया जाएगा।

नीकरशाही : अर्थ एवं प्रकृति

(Meaning and Nature of Bureaucracy)

'नीकरशाही' शब्द का प्रयोग देश और काल के अनुसार बदलता रहता है। यूरोपीय देशों में यह शब्द साधारणतः नियमित सरकारी कर्मचारियों के समूह के लिए प्रयुक्त किया जाता है। जॉन ए नीका के शब्दों में, "नीकरशाही उन व्यक्तियों के लिए सामूहिक पद के रूप में प्रयुक्त होता है जो सरकार की सेवाओं में होते हैं।" मैक्स वेबर (Max Weber) ने नीकरशाही को प्रशासन की एक ऐसी व्यवस्था माना है जिसकी विशेषता है विशेषज्ञता, निष्पक्षता और मानवता का अभाव। पिछले के कालानुसार नीकरशाही कार्य और व्यक्तियों का एक ऐसे रूप में व्यवस्थित संयोजन है जो अधिकतम प्रभावशाली रूप से सामूहिक प्रयासों के लक्ष्यों को प्राप्त कर सके।

मूल रूप में अंग्रेजी शब्द ब्यूरोक्रैसी (Bureaucracy) नीकरशाही फ्रांसीसी भाषा के शब्द 'ब्यूरो' (Bureau) से बना है। इसका अर्थ लिखने की भेज या डेस्क है। अतः इस शब्द का सीधा अर्थ हुआ 'डेस्क सरकार'। प्रजातन्त्र की जिन तरह परिभाषा की गई है यदि उसी प्रकार इस शब्द की परिभाषा की जाए तो ब्यूरोक्रैसी को हम ब्यूरो की, ब्यूरो के द्वारा, ब्यूरो के लिए सरकार कहेगे। इस अर्थ में प्रयोग किए जाने पर इस शब्द के प्रति सहज ही घृणा उत्पन्न हो जाना स्वाभाविक है। 'ब्यूरोक्रैसी' शब्द में कुछ न कुछ बदनामी प्रायः चिपकी ही रहती है। ऐनसाइक्लोपीडिया ब्रिटानिका (Encyclopaedia Britannica) जैसे तटस्थ ग्रन्थ के अनुसार भी यह शब्द "ब्यूरो या विभागों में प्रशासकीय शक्ति के केन्द्रित होने तथा राज्य के क्षेत्राधिकार में बाह्य के विपक्षों में भी अधिकारियों के अनुचित हस्तक्षेप को व्यक्त करता है।" जॉन ए वीग (John A. Vieg) के शब्दों में, "विकृति एवं परिह्रास के कारण ब्यूरोक्रैसी शब्द का अर्थ काम में घपना, मनुमानी, प्रतिव्यय, हस्तक्षेप तथा वर्गीकरण माना जाने लगा है।"¹ फिर भी, कभी-कभी इस शब्द का प्रयोग समानुमोदन के भाव किया जाता है और नीकरशाही के अधिकारी को ऐसे व्यक्ति का प्रतीक माना जाता है जो अनुभव, ज्ञान तथा उत्तरदायित्व के लिए विकृत हो।²

'नीकरशाही' शब्द का प्रयोग कई अर्थों में किया जाता है। मार्क्स के अनुसार यह शब्द मुख्य रूप से चार अर्थों में प्रयुक्त होता है।³ वे निम्नवत् हैं—

✓ एक विशेष प्रकार के संगठन के रूप में—विपत्तियों ने नीकरशाही की जो परिभाषा की है वह उसे संगठन के रूप में स्पष्ट करती है। इस अर्थ में नीकरशाही को लोक प्रशासन के संचालन के लिए सामान्य रूपरेखा माना जाता है। मैकडन ने भी नीकरशाही को इसी रूप में परिभाषित किया है। उन्हीं के बयानानुसार "यह एक ऐसा विनियमित प्रशासक या तन्त्र है जो अन्तर्सम्बन्धीय पदों की शृंखला के रूप में संगठित होता है।" जर्मनी के प्रसिद्ध समाजशास्त्री मैक्स वेबर ने नीकरशाही का विस्तृत विश्लेषण किया है। उन्हींने नीकरशाही संगठन की कुछ विशेषताएँ मानी हैं— ✓

- (i) संगठन के प्रत्येक सदस्य को कुछ विशेष कर्तव्य सौंपे जाते हैं।
- (ii) सत्ता का विभाजन कर लिया जाता है ताकि प्रत्येक सदस्य उसे सौंपे गए कार्यों को पूरा कर सके।
- (iii) इन कार्यों का नियमित रूप से पालन करने के लिए उचित प्रवन्ध किया जाता है।
- (iv) संगठन की रचना पद-सोपान के सिद्धान्त के आधार पर की जाती है।

1 Marx, F M (ed) Elements of Public Administration

2 सरतो एच महेडरी, लोक प्रशासन, पृ 273

3 Marx, F M . The Administrative State, p. 16

(iv) लिखित अभिलेखों और दस्तावेजों को अधिक महत्व दिया जाता है।

(v) सगठन के आदान-प्रदान पर नियन्त्रण रखने के लिए नियमों की रचना की जाती है।

(vi) कर्मचारियों की भर्ती और प्रशिक्षण विशेष प्रकार से किया जाता है।

2/ अच्छे प्रबन्ध में बाधक एक व्याधि के रूप में—'नौकरशाही' शब्द अनेक दुर्गुणों और समस्याओं का प्रतीक है। नौकरशाही में व्यवहार का रूप कठोर यन्त्रवद्ध, कष्टमय, अमानुषिक, औपचारिक तथा आत्मारहित होता है। प्रो. लास्की के अनुसार "नौकरशाही में ऐसी विशेषताएँ होती हैं जिनके अनुसार प्रशासन में नियमित कार्यों पर जोर दिया जाता है, निर्णय लेने में पर्याप्त विलम्ब किया जाता है और प्रयोगों को हाथ में लेने से इनकार कर दिया जाता है।" ये सब बातें सगठन के अच्छे प्रबन्ध में बाधक मानी जा सकती हैं।

3/ बड़ी सरकार के रूप में—राज्य के कर्तव्य और दायित्व आज इतने विस्तृत हो गए हैं कि इनको सम्पन्न करने के लिए विभिन्न बड़ी संस्थाएँ अनिवार्य हैं। विभिन्न आर्थिक, राजनीतिक एवं व्यापारिक संस्थाएँ अपने बड़े आकार के साथ ही उद्देश्यों की पूर्ति का प्रयास करती हैं, वह बड़ा आकार नौकरशाही का मूलभूत कारण है। विपन्न तथा प्रोत्थन के कथनानुसार जहाँ भी बड़े पैमाने का उद्यम होता है वहाँ नौकरशाही अवश्य मिलती है। वर्तमान समय में सरकार को हर प्रकार के कार्यों को इतने विस्तृत रूप में सम्पन्न करना पड़ता है कि वह सभी को प्रत्यक्ष रूप से नहीं कर सकती। यही कारण है कि नागरिकों और मन्त्रियों के बीच एक नई प्रकार की मध्यस्थ शक्ति उदित हो गई है। यह शक्ति उन विधिकों की है जो राज्य के लिए पूर्णतः अज्ञात होती हैं। ये लोग मन्त्रियों के नाम पर बोलते और निजते हैं तथा उनकी तरह पूर्ण और निरपेक्ष शक्ति रखते हैं। यह अज्ञान रहने के कारण प्रत्येक प्रकार की गति से बने रहते हैं।

4/ स्वतन्त्रता विशेषों के रूप में—नौकरशाही का उद्देश्य स्वयं की उन्नति समझा जाता है। लास्की के कथनानुसार "यह सरकार की एक ऐसी प्रणाली है जिसका नियन्त्रण अधिकारियों के हाथ में इतने पूर्ण रूप से रहता है कि उनकी शक्ति को मकट में डाल देती है।"

नौकरशाही के उपर्युक्त विभिन्न प्रयोग, उसके अर्थ को स्पष्ट करने में पर्याप्त सहायता करते हैं। अमेरिकी एनसाइक्लोपीडिया के अनुसार 'नौकरशाही' सगठन का वह रूप है जिसके द्वारा सरकार व्यूरो के माध्यम से संचालित होती है। प्रत्येक व्यूरो कार्य की एक विशेष शाखा का प्रबन्ध करता है। प्रत्येक व्यूरो का सगठन, पर-भोषण से युक्त होता है। इसके शीर्ष पर अध्यक्ष होता है जिसके हाथ में सारी शक्तियाँ रहती हैं। नौकरशाही प्रायः प्रशिक्षित और अनुभवी प्रशासक होते हैं। वे बाहर वालों से बहुत कम प्रभावित होते हैं। उनमें एक जातिगत भावना होती है तथा वे ताल फीतावादी एवं औपचारिकताओं पर अधिक जोर देते हैं।

माइकेल जोर्जीयर ने ठीक ही लिखा है कि नौकरशाही शब्द अस्पष्ट, अनेकार्थक और भ्रमोत्पादक है।¹ 18वीं सदी के फ्रांस में शब्दकोपीय धर्म की रूढ़ि है नौकरशाही शब्द सरकारी व्यूरो के कर्मचारी वर्ग तथा अध्यापकों के प्रभाव और शक्तियों का परिचायक था। इसी शताब्दी के एक फ्रांसीसी ज़ाणिग्रुप मन्त्री श्री डी. मोर्ने ने लिखा है कि, "फ्रांस में विधि के शासन के स्थान पर नौकरशाही का शासन (Rule of Bureaucracy) है।" यही कार्यालय और उसके लिख, निरीक्षक, सचिव आदि की नियुक्ति अनर्हिन के लिए नहीं की जाती बल्कि अनर्हिन की व्यवस्था इसलिये की जाती है कि कार्यालय बने रहे। बालान्तर में नौकरशाही शब्द का प्रयोग ऐसे कार्यालय के लिए होने लगा जिसमें मात्रा कीताशाही, अनिर्गम्य, कार्य स्थगन, अवार्थकृष्णता आदि दोष परिलक्षित होते हैं। जर्मनी में नौकरशाही को 'ब्यूरोक्रेटो' (Bureaucratie) कहा जाता है। इसका अर्थ विभिन्न सरकारी विभागों तथा उनकी शाखाओं की नागरिकों पर लागू होने वाली शक्ति प्रथमा सत्ता है। इटली में इस शब्द का शब्दकोपीय अर्थ 'नियोलॉजिज्म' (Neologism) है जो लोक प्रशासन में अधिकारियों की शक्ति पर और आसना है।

→ ड्युबिन (Dubin) के मतानुसार "नौकरशाही तब अस्तित्व में आती है जबकि निर्देशन के लिए वहन सारे लोग होते हैं। अर्थो-उद्योग संगठन का आकार बढ़ता है क्योंकि यह जरूरी बन जाता है कि निर्देशन के कुछ कार्य हस्तान्तरित कर दिए जाएँ। यह नौकरशाही के उदय के लिए पक्षी जर्न है।"

अन स्रोत में, नौकरशाही का प्रयोग एक प्रकार के प्रशासकीय संगठन या लोक सेवकों की ऐसी सरकार के अर्थ में, जिसका उद्देश्य स्वयं की उन्नति करना हो, या बिल्कुल स्पष्ट व्यावसायिक लोक सेवा के अर्थ में किया जा सकता है। अन्तिम अर्थ में नौकरशाही आधुनिक सरकार के लिए अपरिहार्य है, और वह सार्वजनिक तथा व्यक्तिगत दोनों ही प्रकार के सम्बन्धों के अन्तर्गत काम करती है। विनोबी के लिए नौकरशाही तीन प्रमुख कार्मिक प्रणालियों में से एक है— (i) नौकरशाही (जो प्रशास में है), (ii) कुलीनतन्त्रीय (जैसा 1914 से पूर्व ब्रिटेन में था), और (iii) प्रशान्तन्त्रीय (जैसा सयुक्तराज्य अमेरिका में है)। प्रशा की लोक सेवा का स्वरूप मेना घु नौसेना के धनरूप था, अर्थात् उसकी पदावधि मुनिश्चिन होती थी, उसके प्रशिक्षण का समुचित प्रबन्ध था, उसमें कठोर अनुशासन था और वह समाज में पृथक् तथा विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग माना जाता था। 19वीं शताब्दी की ब्रिटिश लोक सेवा इस अर्थ में कुलीनतन्त्रीय थी कि वहाँ कर्मचारियों की विभिन्न श्रेणियों में तीव्र विभेद थे और निम्न श्रेणी में उच्च श्रेणी तक पहुँचना आसान नहीं था। प्रत्येक श्रेणी एक विशेष आयु वर्ग तथा शैक्षणिक योग्यता पर आधारित थी। लोक सेवा में पृथक्ता का उक्त भाव आज भी पाया जाता है, यद्यपि उसका रूप उनका कठोर नहीं है। अमेरिकी लोक सेवाओं को

परम्परा से ही देशा नहीं माना जाता है। इसमें अधिक सदस्य होने हैं और प्राय-सीमा सम्बन्धी कोई बटोर निबन्ध नहीं होने, न ही किसी सस्था विशेष के ऐजेंडों को कोई प्राथमिकता दी जाती है। लेकिन अब स्थिति बदल रही है और समुक्त राज्य अमेरिका में भी भोव शेवा तीव्र गति से पेशों का रूप धारण करनी जा रही है। फिर भी, उच्चतम स्तर के पदों के कुछ नाम आज भी लोक सेवा के क्षेत्र के बाहर हैं।

नौकरशाही की आधुनिक अवधारणाएँ (The Modern Concepts of Bureaucracy)

नौकरशाही की आधुनिक अवधारणा का वस्तुनीकरण मुख्यतः संरचनात्मक (Structural) तथा कार्यात्मक (Functional) दो दृष्टियों से किया गया है। संरचनात्मक दृष्टि से नौकरशाही को एक ऐसी प्रशासनिक व्यवस्था माना गया है जिसमें पदसोपान विशेषीकरण, योग्य कार्यकर्ता आदि विशेषताएँ पाई जाती हैं। कतिपय विद्वानों के मते इस दृष्टि से उन्नेयनीय हैं। कार्ल फ्रेडरिक (Carl Friedrich) ने लिखा है कि "नौकरशाही उन लोगों के पदसोपान, शर्तों के विशेषीकरण तथा उच्चस्तरीय समता से युक्त समूह है जिन्हें इस पदों पर कार्य करने के लिए प्रशिक्षित किया गया है।"¹ विक्टर थॉमसन (Victor Thompson) के मतानुसार "नौकरशाही समूह में अधिक स्पष्ट श्रम विभाजन द्वारा पर्याप्त स्पष्ट मत्ता का पदसोपान होता है।"² फ्रेडरिक के शब्दों में "नौकरशाही एक राजनीतिक प्रवृत्ति की सत्ता के अधिकारियों का पदसोपान है।"³ जेम्स डेडी का विचार है कि नौकरशाही को देखने का सर्वाधिक उपयोगी तरीका यह है कि उसे कुछ संरचनात्मक विशेषताओं के रूप में देखा जाए। आज विश्व के प्रायः सभी देशों की लोकसेवा में नौकरशाही के सत्री मापदण्ड प्राप्ति करने की चेष्टा की जाती है।

कार्यात्मक दृष्टि में नौकरशाही का अध्ययन सामान्य सामाजिक व्यवस्था की अन्य उप व्यवस्थाओं पर पड़ने वाले नौकरशाही व्यवहार के प्रभाव का अध्ययन है। स्वयं नौकरशाही भी इस सामान्य सामाजिक व्यवस्था का एक भाग होती है। मिचेल क्रोझियर (Michel Crozier) के मतानुसार नौकरशाही व्यवस्था में पदसोपान, प्रशिक्षण की अतिरिक्त, अनेक प्रकार की और प्रशासनिक समूहों के सदस्यों पक्ष से विभिन्न व्यक्तियों के लिए कुछात्रवक वातावरण आदि बातें शामिल की जाती

1 Bureaucracy is a form of organisation marked by hierarchy, specialisation in roles and a high level of competence displayed by incumbents trained to fill these roles

—Carl J Friedrich *Man and His Government*, 1963, pp 469-70

2 Victor Thompson *Modern Organisation* 1961, pp 3-4

3 "Bureaucracy is the hierarchy of offices under the authority of a (Political) head —Friedrich 'Bureaucratic Politics in Comparative Perspective' *Journal of Comparative Administration*, I, 1969, p 10

हैं। प्रोफेसर हेरल्ड लॉस्की ने नौकरशाही एक ऐसी प्रशासनिक व्यवस्था को माना है जिसमें यन्त्रबन्धन कार्य के लिए उत्कृष्टता, नियमों के लिए लोचनीयता का बलिदान, निर्णय लेने में देरी और नवीन प्रयोगों का अवरोध, हट्टिवादी दृष्टिकोण आदि बातें प्रभावशाली रहती हैं।¹ ब्लाऊ तथा मेयर की मान्यता है कि नौकरशाही संगठन में विशेषीकरण, सत्ता का पदसोपान, नियमों की व्यवस्था और निर्विपक्षिता की विशेषताएँ पाई जाती हैं।² एक एम. मार्क्स ने पदसोपान, क्षेत्राधिकार विशेषीकरण, व्यावसायिक प्रशिक्षण, निश्चिन्त केनन एवं स्थायित्व को नौकरशाही संगठन की विशेषताएँ स्वीकार किया है।³ ✓

नौकरशाही की प्राथमिक अवधारणा का समग्र रूप से हृदयगत करने के लिए यह बोलनीय है कि हम सर्वाधीन लेखकों द्वारा किए गए इस भाव के विभिन्न प्रयोगों में प्रयोग पर दृष्टिपात करें। मार्टिन एल्ब्रो (Martin Albrow) ने इन विभिन्न प्रयोगों को मोट रूप से सात घेणियों में विभक्त किया है, जो निम्न-लिखित हैं—

- (1) नौकरशाही एक तर्कपूर्ण संगठन के रूप में (Bureaucracy as a Rational Organization)
- (2) नौकरशाही एक प्रभाव्यकुशल संगठन के रूप में (Bureaucracy as an Organization of Inefficiency)
- (3) नौकरशाही अधिकारियों द्वारा शासन के रूप में (Bureaucracy as Rule by Officials)
- (4) लोक प्रशासन के रूप में नौकरशाही (Bureaucracy as Public Administration)
- (5) अधिकारियों द्वारा प्रशासन के रूप में नौकरशाही (Bureaucracy as Administration by Officials)
- (6) संगठन के रूप में नौकरशाही (Bureaucracy as an Organization)
- (7) प्राथमिक समाजों के रूप में नौकरशाही (Bureaucracy as Modern Societies)

- 1 "...Passion for routine, the sacrifice of flexibility to rule, delay in decision making and conservative outlook inhibiting experimentations
—H. J. Laski; Bureaucracy, Encyclopaedia of Social Sciences, III, p. 70
- 2 "These four factors—specialization, a hierarchy of authority, a system of rules and impersonality are the basic characteristics of bureaucratic organisation"
—Blau and Meyer op cit, p. 9
- 3 "The type of organisation called bureaucratic in this now widely used sense has several unmistakable characteristics. They include as principal factors hierarchy, jurisdiction, specialisation, professional training, fixed compensation and permanence
—Fritz Morstein Marx: op cit, p. 22

नीकरशाही शब्द के उक्त सभी प्रयोगों में मैक्स वेबर, पीटर ह्युनार्ड, फ्रीड्रिच स्टोन, मार्शल हिमॉक, माइकेल फोजियर, जे ओ चाइड, थारनोल्ड ब्रेंट, पी. एफ. होजेतिज, हैनीमेन, फेरेन तथा हैडी, कार्ल मॉन्हीम जैसे विद्वानों ने अपना योगदान दिया है। नीकरशाही शब्द के विभिन्न प्रयोगों और अर्थों को देव कर यह कहा जा सकता है कि निश्चय ही यह शब्द पर्याप्त सम्पष्ट और अनेकार्थक है। आश्चर्य और अम की बात यह है कि कभी-कभी इस शब्द का प्रयोग ऐसे अर्थ में भी किया जाता है जिसका पहले से कोई संकेत नहीं दिया गया हो। इस प्रसंग में एफ. एम. माथर्स का यह मन पूर्णतः सही प्रतीत होता है कि "करोड़ों लोगों ने नीकरशाही शब्द नहीं सुना है किन्तु जिस किसी ने भी सुना है वह या तो इसके प्रति आक्रान्त है अथवा यह समझता है कि नीकरशाही शब्द किसी न किसी बुरी बात में सम्मिलित है। यद्यपि पृथ्वी जाने पर वह हमका सही अर्थ बताने से कनराहगा किन्तु यह अवश्य कह देगा कि इसका मतलब कोई बुरी बात है।"¹

मैक्स वेबर के विचार (Ideas of Max Weber)

नीकरशाही की आधुनिक अवधारणा के जनक जर्मन समाजशास्त्री मैक्स वेबर (1864-1920) ने इसे प्रशासन की तर्कपूर्ण (Rational) व्यवस्था माना है। उनके मतानुसार सत्पावन मानव व्यवहार में तर्कपूर्णता लाने का सर्वोत्तम साधन नीकरशाही है। नीकरशाही के आदर्श रूप (Ideal Type) की कतिपय विशेषताओं का वर्णन मैक्स वेबर ने किया है। साथ ही यह धारणा भी प्रकट की है कि यदि वास्तविक जगत् के किसी संगठन में ये विशेषताएँ उपलब्ध न हों तो वह आदर्श रूप का दोष नहीं है बल्कि यह इस बात का प्रतीक है कि उस संगठन का उत्पन्न ही अर्थों तक नीकरशाही नहीं हो सका है। अपनी आदर्श विभुदता में यह आदर्श रूप यथार्थ जगत् में कभी उपलब्ध नहीं होता।² मैक्स वेबर द्वारा वर्णित ये विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

(1) स्पष्ट अम विभाजन (Clearcut Division of Labour)—नीकरशाही संगठन के सभी कर्मचारियों के बीच कार्य का सुनिश्चित तरीके से स्पष्ट वितरण किया जाता है तथा प्रत्येक कर्मचारी को अपना कार्य प्रभावशाली रूप में सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी बनाया जाता है।

(2) आदेश तथा दायित्वों के मर्यादित क्षेत्रों से युक्त पदसोपानीय सत्ता संरचना (Hierarchical Authority Structure with Limited Areas of Command and Responsibility)—नीकरशाही संगठन पदसोपानीय के सिद्धान्त का अनुशीलन करता है। तदनुसार प्रत्येक अधीनस्थ कार्यालय एवं कर्मचारी उच्चतर कार्यालय एवं कर्मचारी के नियन्त्रण में रहता है। अधीनस्थ कर्मचारी के दायित्वों का समुचित निर्वहण कराने हेतु प्रत्येक उच्च अधिकारी को बाध्यता सत्ता

1 Fritz Morstein Marx: The Administrative State, 1957 pp 16-17

2 Max Weber: On the Methodology of Social Sciences, Glencoe, Ill., 1949, pp 90-93

प्रदान की जाती है जिसका प्रयोग करते हुए वह अपने अधीनस्थों को आवश्यक निर्देश तथा आदेश जारी कर सकता है।

(14) समुचित नियमों की सतत व्यवस्था (Consistent System of Abstract Rules)—नौकरशाही संगठन में तकनीकी नियमों अथवा नॉर्म्स के आधार पर कार्यालय की समूची कार्यवाही का नियमन किया जाता है। कार्यालय के सभी कर्मचारियों को इन नियमों तथा नॉर्म्स का समुचित प्रशिक्षण दिया जाता है। ऐसा प्रशिक्षण नौकरशाही संगठन में प्रवेश की पूर्व शर्त भी बना दिया जाता है। संगठन में समुचित नियमों की एक सतत व्यवस्था होने के कारण कार्यों में एकरूपता बनी रहती है तथा विभिन्न कार्यों के बीच समन्वय करना सरल हो जाता है।

(15) प्रत्येक कार्यालय के स्पष्टतः परिभाषित कार्य (Clearly Defined Functions of Each Office)—बानूनी रूप से प्रत्येक पद के कार्यों को परिभाषित एवं मर्यादित किया जाता है ताकि कोई किसी के कार्यों में हस्तक्षेप न करे।

(16) स्वतन्त्रता सन्धि के आधार पर अधिकारियों की नियुक्ति (Officials Appointed on the Basis of Free Contract)—नौकरशाही संगठन में प्रत्येक कर्मचारी के साथ स्वतन्त्र समझौता किया जाता है कोई व्यक्ति किसी के दबाव या बाध्यता के कारण पद ग्रहण नहीं करता।

(17) तकनीकी योग्यताओं के आधार पर प्रत्याशियों का चयन (Candidates are Selected on the Basis of Technical Qualifications)—नौकरशाही संगठन के कर्मचारी निर्वाचित नहीं होने वरन् योग्यता परीक्षाओं द्वारा उनकी तकनीकी योग्यता जानने तथा आवश्यक प्रशिक्षण सम्बन्धी प्रमाण-पत्र देने के बाद उनकी नियुक्ति की जाती है।

संगठन के कर्मचारियों की मनमाने रूप में हटाने के विरुद्ध सुरक्षाएँ प्रदान की जाती हैं। नौकरशाही सेवा एक आजीवन व्यवसाय बन जाती है। इसमें बरिष्ठता एवं योग्यता के आधार पर पदोन्नति की व्यवस्था की जाती है तथा कर्मचारीगत संगठन के साथ एकरूपता स्थापित करके उसका सदस्य की प्राप्ति करने की दिशा में अधिक प्रयत्नशील रहने हैं।

(18) वेतन एवं पेन्शन अधिकार (Monthly Salary and Pension Rights)—नौकरशाही संगठन में संगठन की धारा के आधार पर कर्मचारी का वेतन तय नहीं किया जाता वरन् पदमोपान में उसका स्तर, पद के दायित्व, मासिक स्थिति आदि बातों का ध्यान रख कर तय किया जाता है।

(19) पूर्णकालीन पदाधिकारी (Official Post is the Sole Occupation)—नौकरशाही संगठन का प्रत्येक कर्मचारी अपने कार्यालय को घटना पूरा

समय प्रदान करता है। भव्यतमिक रूप से अथवा आर्थिक समय में काम करने वाले कर्मचारी द्वितीय स्तर के माने जाते हैं।

(ix) आजीवन व्यवसाय (Career Service)—ऐसे संगठन में प्रत्येक कर्मचारी अपने पद को आजीवन बना लेता है। वरिष्ठता या नाय-सम्पन्नता के आधार पर उसकी पदोन्नति होती रहती है।

(x) अधिकारीगण प्रशासन के साधनों का स्वामित्व नहीं करते (Officials are Separated from Ownership of Means of Administration)—नौकरशाही संगठन का प्रत्येक पदाधिकारी प्रशासन के साधनों के स्वामित्व से भ्रष्ट रहता है। वह अपनी पद स्थिति का विनियोग नहीं कर सकता।

(xi) औपचारिक निर्व्यक्तिता की भावना (A Spirit of Formalistic Impersonality)—वेबर के मतानुसार नौकरशाही संगठन का एकमात्र अधिकारी अपने कार्यालय का सभ्यमान औपचारिक निर्व्यक्तिता की भावना में करता है। तदनुसार वह न तो किसी के प्रति घृणा या दुर्भाव रखता है और न ही किसी के प्रति लगाव या उत्साह प्रकट करता है। यह दृष्टिकोण अधिकारियों को सभी व्यक्तियों के प्रति समान आचरण करने को प्रोत्साहित करता है। फलतः संगठन के कार्य निष्पक्ष एवं व्यापक बन जाते हैं। ✓

(xii) कठोर एवं व्यवस्थित अनुशासन तथा नियन्त्रण (Strict and Systematic Discipline and Control)—नौकरशाही संगठन के किसी भी पदाधिकारी को अनिर्दिष्ट अथवा स्वच्छन्द नहीं होने दिया जाता। यहाँ नियन्त्रण तथा अनुशासन की उपयुक्त व्यवस्था की जाती है। यहाँ शक्ति वितरण किया जाता है तथा उत्तरदायित्व एक में अधिक निवासों के बीच बाँट दिए जाते हैं। नौकरशाही पर कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका के समुचित नियन्त्रण की व्यवस्था की जाती है।

(xiii) अधिकतम कार्यकुशलता (Highest Degree of Efficiency)—मैक्स वेबर के कथनानुसार अनुभव में आता होता है कि विशुद्ध नौकरशाही प्रकार का संगठन तकनीकी दृष्टि से अधिकतम कुशलता प्राप्त करने में समर्थ है। कार्यकुशलता एवं कार्य की गति की दृष्टि से एक नौकरशाही संगठन तथा गैर-नौकरशाही संगठन में वही अन्तर है जो मशीनी उत्पादन तथा हाथ से किए जाने वाले उत्पादन के बीच होता है। यह कार्यकुशलता बड़े कारखानों का परिणाम है, जैसे—प्रत्येक कर्मचारी अपने कार्य का विशेषज्ञ होता है, वह पम्पातहीन रूप से कार्य करता है, उनके कार्यों में उच्च समन्वय तथा नियन्त्रण रहता है, कार्यों में मान्यता एवं पहल का अभाव होने के कारण ये द्रव्यगामी बन जाते हैं आदि।

मैक्स वेबर के विचारों की आलोचना (Criticism of the Ideas of Max Weber)

नीकरशाही के अध्ययन तथा विवेचन में मैक्स वेबर का योगदान एक पद-प्रदर्शक का रहा है। उसने द्वारा प्रस्तुत विश्लेषण की प्रतिक्रिया स्वल्प समाजशास्त्रियों तथा लोक प्रशासन के विद्वानों द्वारा भारी आलोचनाएँ प्रस्तुत की गई हैं। आलोचकों ने मनानुसार वेबर ने अपनी मैक्रान्तिक अवधारणा में अनेक सामान्यीकरण किए हैं किन्तु अनुभववादी तथ्यों के आधार पर इनका औचित्य मिट्ट कर देने के प्रति वह निताम्न उदासीन तथा अस्विकृष्ट रहा है। वेबर की मान्यताओं के विरुद्ध प्रमुख आलोचनाएँ निम्नलिखित हैं—

1. वेबर द्वारा प्रस्तुत अवधारणा में अनेक विरोधाभास एवं तनाव हैं। उदाहरण के लिए, तकनीकी दृष्टि से विशेषज्ञ एक नवागन्तुक कर्मचारी केवल परिष्कृता के कारण पदमोपान में उच्च पदाधिकारी के आदेश का पालन नहीं कर सकेगा। जो तत्त्व एक दृष्टि में संगठन की कार्यकुशलता को बढ़ाने हैं वे ही अन्य दृष्टि से उसकी कार्यकुशलता को घटाने की भी देने हैं। ✓

2. वेबर के विचार उपव्यवस्था के रूप में हैं, उनका कोई गवेषणात्मक आधार नहीं है। वह मानव मनोविज्ञान, व्यक्ति के अनौपचारिक सम्बन्ध तथा औपचारिक प्रभावों पर विशेष ध्यान नहीं देता। ✓

3. उसके चिन्तन में ऐसी विशेषतात्मक श्रेणियों का अभाव है जो नीकरशाही के विभिन्न संगठनात्मक अंगों के बीच क्रिया-प्रतिक्रियाओं को प्रदर्शित कर सकें।

4. वेबर द्वारा प्रयुक्त आदर्श रूप (Ideal Type) शब्द ही दुर्भाग्यपूर्ण है। नीकरशाही में कुछ भी आदर्श नहीं है।¹

5. यदि नीकरशाही के 'आदर्श रूप' की समस्त विशेषताएँ भी किसी संगठन में एक साथ अथवा ती जाएँ तो भी वे अनिवार्यतः अधिकतम कार्यकुशलता पैदा नहीं कर पाती, क्योंकि यथार्थ में संगठन की कार्यकुशलता का निर्धारण कुछ विशेष संगठनात्मक स्थितियों द्वारा होता है, जैसे—कार्यकर्ताओं का तकनीकी स्तर, संगठन के लक्ष्य तथा संगठन का सामाजिक वातावरण, आदि।²

6. मैक्स वेबर ने अपने 'आदर्श रूप' का प्रयोग एक अवधारणात्मक औजार के रूप में किया है जिसकी सहायता से हम सामाजिक परिवेश को नयी प्रकार समझ सकें तथा आदर्श रूप एवं पूर्ण स्थिति का विश्लेषण कर सकें। आलोचकों का कहना है कि नीकरशाही के क्षेत्र में वास्तविकता को समझने के लिए आदर्श

1 C J Friedrich - "Some Observations of Weber's Analysis of Bureaucracy" in Robert K. Merton op cit, p 33

2 Nicos P. Mouzelis Organisation & Bureaucracy An Analysis of Modern Theory, 1967, p 48

रूप की आवश्यकता नहीं है बरन् आदर्श मॉडल बनाने के लिए वास्तविकता का कुछ ज्ञान आवश्यक है।

वेबर ने नौकरशाही के पूर्णतः औपचारिक रूप का अध्ययन किया है तथा सामयिक घटनाओं या अनौपचारिक सम्बन्धों को केवल प्रसंगश मान कर छोड़ दिया है जबकि तथ्य यह है कि अनौपचारिक कार्य एवं सम्बन्ध औपचारिक संगठन के मुचारा कार्य संचालन के लिए अति आवश्यक हैं।

वेबर ने माना है कि उसके द्वारा वर्णित आदर्श रूप या औपचारिक संगठन ही पूर्णतः सघटन है। यह मत वास्तविक तथ्यों के आधार पर असत्य साबित होता है।

इस प्रकार वेबर द्वारा प्रस्तुत नौकरशाही के आदर्श रूप की अवधारणा आलोचकों के तीखे प्रहारों का शिकार बनी है। आलोचकों ने वेबर की प्रणाली, उसके लक्ष्य तथा उसके 'आदर्श रूप' की अवधारणा का अनेक कसौटियों पर मूल्यांकन किया है। इनके पर भी नौकरशाही के अध्ययन में वेबर का अद्वितीय स्थान है। इनके कटु आलोचक फ्रेडरिक ने उनकी प्रविभा को स्वीकार करने हुए उसे अध्ययन की महत्वपूर्ण दिशाएँ खोलने वाला बताया है।¹

नौकरशाही का स्वरूप प्रत्येक राष्ट्र में भिन्न होता है क्योंकि यह वहाँ के समाज की मर्यादों तथा मूल्यों की अभिव्यक्ति करती है। नौकरशाही की एक सामान्य विशेषता यह है कि यह परिवर्तन का विरोध और शक्ति की कामना करती है। मैक्स वेबर ने बड़े आकार के संगठन का एक आदर्श रूप प्रस्तुत किया है। यह आदर्श (मॉडल) अनुसंधान का एक प्रभावशाली साधन है तथा नौकरशाही का विश्लेषण आरम्भ करने का स्थल है।

नौकरशाही के विकास के स्रोत

(Sources of the Growth of Bureaucracy)

नौकरशाही के विकास के लिए उत्तरदायी अनेक स्रोत प्रथमा परिस्थितियाँ हैं। इनमें से कुछ निम्न हैं—

(1) संगठनात्मक एवं कानूनी स्रोत (Organizational and Legal Sources)—संगठन के आकार की वृद्धि के कारण नौकरशाही का विनाश स्वभाविक बन गया है। बड़ी सेनाएँ और बड़े आकार के सरकारी संगठनों में पद-सोपान का होना बहुत जरूरी होता है। पद सोपान बनने के बाद धीरे-धीरे उसमें विशेषीकरण एवं औपचारिकताओं का विकास होने लगता है और यही मिलकर नौकरशाही का निर्माण करती हैं।

(2) रीतिरिक्तता एवं विशेषीकरण (Rationalization and Specialization)—जब संगठन में अर्थ विभाजन किया जाता है और प्रणामकीय यन्त्र का विकास होता है तो इससे फलस्वरूप संगठन में सत्ता की अन्वयक्तिगत धारा और

संचार का अत्यन्तित मार्ग बनने लगता है। तकनीकी विशेषज्ञों द्वारा जो प्रक्रियाएँ एवं व्यवस्थाएँ निर्मित की जाती हैं वे कुछ समय बाद अपने प्रायः में लक्ष्य बन जाती हैं। यह नौकरशाही के विकास के लिए एक अन्य परिस्थिति है।

(घ) मनोवैज्ञानिक और सांस्कृतिक (Psychological and Cultural)—लोगों में सुरक्षा और व्यवस्थित जीवन की इच्छा होती है जो नौकरशाही प्रवृत्तियाँ व विकास का कारण बनती है। जीनिंग ने बताया है कि अधिकारीयण नियमों एवं प्रक्रियाओं द्वारा अपने वातावरण को नियन्त्रित करके सुरक्षा की खोज करते हैं। इन सम्बन्ध में अनेक मनोवैज्ञानिक विद्वानों ने लिखा है कि जो मकान हैं तथा अनेक सांस्कृतिक व्याख्याएँ सम्भव हैं। यदि हम प्राचीन समाजों एवं नवीन वैज्ञानिक समाजों में नागरिक सेवा के विकास का तुलनात्मक अध्ययन करें तो यह बात स्पष्ट हो जायगी। जिस समाज में परम्पराओं और रीति-रिवाजों को प्रादर दिया जाता है उसमें नौकरशाही का विकास सुगमतापूर्वक होता है। यह प्रादर धार्मिक, सैनिक, राजनीतिक अथवा दासनिष्ठ किसी भी प्रकार की परम्परा के लिए हो सकता है।

(ङ) तकनीकी आवश्यकताएँ (Technical Requirements)—यह कहा जाता है कि केवल मनोवैज्ञानिक, सांस्कृतिक अथवा जैविक आवश्यकताएँ कितनी ही बरों न हो, नौकरशाही का विकास उम समय तक नहीं हो सकता जब तक उमकी कुछ पूर्ण आवश्यकताएँ पूरी न हो जायँ। पूर्ण आवश्यकताएँ क्या होनी चाहिए, इन सम्बन्ध में निश्चित रूप में कुछ नहीं कहा जा सकता, फिर भी कुछ ऐसी सामान्य बातों का उल्लेख किया जा सकता है जो व्यापक प्रतीत होती हैं। नौकरशाही के विकास के लिए एक स्थायी कर व्यवस्था होनी चाहिए ताकि नौकरशाही के संचालन के लिए आवश्यक धन प्राप्त हो सके। इसके अतिरिक्त समाज में कानून के पालन की प्राप्ति हो तथा पूर्णतया शांति-व्यवस्था हो। लोग नौकरशाही के नियमों का पालन उम समय तक नहीं करेंगे जब तक कि वे कानून एवं व्यवस्था का सम्मान न करें।

(च) उपयुक्त कार्यों का होना (Existence of Suitable Tasks)—नौकरशाही का विकास बढ़ा होना है जहाँ करने के लिए ऐसी कार्य हैं जिनमें विशेषज्ञों, प्रशासकों के माध्यमों तथा सेवाओं की पुनरावृत्ति की आवश्यकता हो। जहाँ ये विशेषताएँ प्राप्त नहीं होती वहाँ प्रशासन में नौकरशाही का समावेश नहीं हो पाता।

स्पष्ट है कि नौकरशाही विभिन्न लोगों से विकास की प्रेरणा लेती है। मरीय में हम कह सकते हैं कि 'नौकरशाही' बड़े स्तर के प्रशासन की आवश्यकता है, यह एक बौद्धिक व्यवस्था है जो अधिकतम परिणाम उत्पन्न कर सकती है, इसका द्वारा तकनीकी ज्ञान स्थापित करने की चेष्टा की जाती है, वह समाजवाद, पूँजीवाद, राजनीतिक अस्थिरता या उच्छिन्नता है। अतएव नौकरशाही का मूलमंत्र नौकरशाहीपूर्ण प्रशासन है।

नौकरशाही की विशेषताएँ (Characteristics of Bureaucracy)

किसी भी ममान में नौकरशाही पूर्ण होने के लिए यह आवश्यक है कि उसमें थोड़ा बहुत विशेषीकरण (Specialization) तथा बौद्धिकीकरण होना चाहिए। नौकरशाही के विभाग के अंतर्गत का अध्ययन करने के अनिवार्य उसकी कुछ मामान्य विशेषताओं का अध्ययन करके इसका अर्थ स्पष्टन समझा जा सकता है। ये निम्नवत् हैं—

१. कार्यों का बौद्धिकतापूर्ण विभाजन—मैक्स वेबर द्वारा प्रतिपादित मॉडल में नौकरशाही की एक मुख्य विशेषता यह है कि इसमें बौद्धिकता प्राप्त करने का प्रयास किया जाता है अर्थात् यह प्रयत्न होता है कि नियोजित एवं बौद्धिकतापूर्ण कार्य की व्यवस्था की जाए। ऐसे संगठन में बौद्धिकतापूर्ण अथवा-विभाजन होता है तथा प्रत्येक पद को बानूनी सत्ता प्रदान की जाती है ताकि वह अपने सव्यों को प्राप्त कर सके। विपरीत में नौकरशाही को परिभाषित करते हुए बताया है कि यह कार्य एवं व्यक्तियों का एक विशेष रूप में व्यवस्थित संगठन है जो समूह के सदस्यों को प्रभावी रूप से प्राप्त कर सके। व्यक्ति के व्यवहार को नियमों, दंडावली और व्यवस्थाओं द्वारा एक विशेष रूप दिया जाता है। प्रत्येक स्थान पर अधिकृतता की प्राप्ति का नियम अपनाया जाता है। अधिकृतता करने की योग्यता, स्वीकृति एवं निश्चितता को पर्याप्त मूल्य दिया जाता है। उदाहरण के लिए, मैक्स वेबर के अनुसार को दिया जा सकता है। फेडरिक डायर तथा जॉन टायर के अनुसार "नौकरशाही में कार्य अथवा उत्तरदायित्व के क्षेत्र बंटोरता के साथ परिभाषित, विशेषीकृत और उपनिवेशीकृत कर दिए जाते हैं।"

तकनीकी विशेषज्ञता नौकरशाही की अन्य महत्वपूर्ण समस्या विशेषीकरण है। नौकरशाही के जन्म का एक कारण तकनीकी कुशलता की आवश्यकता भी है। एक विशेष कुशलता में प्रशिक्षित, उसे बार-बार दोहराने वाला तथा अपने पद को आजीवन मानने वाला अधिकारी एक विशेष कार्य में योग्य बन जाता है। यह विशेषीकरण इस तथ्य द्वारा और भी अधिक बढ़ा दिया जाता है जब सेवा में प्रवेश और प्रगति के लिए एक विशेष कार्य में तकनीकी योग्यता एवं अनुभव आवश्यक माने जाते हैं। इस प्रकार नौकरशाही विशेषीकरण का कार्य एवं परिणाम दोनों हैं।

✓ कानूनी सत्ता—नौकरशाही संगठन में अधिकारियों को सत्ता कानून पर आधारित होती है। कानून के अनुसार प्रत्येक अधिकारी उन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी होता है। अधिकारी को कुछ वाध्यकारी साधन प्रदान किए जाते हैं।

✓ प्रद-सोपान का निदान—नौकरशाही संगठन में कुछ स्तर होते हैं। स्तरों में शीर्ष का नेतृत्व, मध्यवर्ती प्रबन्ध, पर्यवेक्षक एवं कार्यकर्ता आदि के पद-सोपान बना दिए जाते हैं।

✓ कानूनी रूप से कार्य-संचालन—नौकरशाही में सरकारी अधिकारी कानूनी

रूप से कार्य करते हैं, इसलिए संगठन में लोचनीयता बढ़ जाती है। सरकारी अधिकारियों का व्यवहार कानून के शासन (Rule of Law) से सम्बंधित रहता है, अतः व्यक्तिगत अधिकारों को प्रभावित करने वाले प्रशासनिक कार्य स्वच्छता प्रदत्त व्यक्तिगत निर्देश पर आधारित रहने की अपेक्षा परम्पराओं पर आधारित रहते हैं। सिम्नर नया प्रोप्यम के कथनानुसार "सरकारी अधिकारियों को अपने प्रत्येक कार्य का औचित्य कानून या प्रशासनिक नियमों एवं कानूनी प्रादेशों के आधार पर सिद्ध करना चाहिए। जिस क्षेत्र में प्रशासकों की स्वच्छता हो जाना है उसमें भी नागरिक को कुछ अधिकार सौंपे जाने हैं। नागरिकों को प्रशासनिक निर्णयों की सूचना दी जानी है उनकी सुनवाई की जानी है और न्यायालय में निर्णयों के विरुद्ध अपील करने का अवसर दिया जाना है। अधिकारियों के व्यवहार को संचालित करने वाले नियम नकनीकी प्रादुर्भाव भी हो सकते हैं।"

प्रशासनिक कानून, नियम, निर्णय आदि विविध रूप में निरूपित और अभिव्यक्त किए जाते हैं। विभिन्न अधिकारियों द्वारा शक्ति का प्रयोग निम्न-भिन्न रूपों में किया जा सकता है तो भी उनके बीच समन्वय रहना है।

स्टॉक की प्रकृति—नौकरशाही व्यवस्था के अन्तर्गत स्टॉक का एक परिभाषित क्षेत्र एवं स्थिति होती है। वे अधिकारी नकनीकी योग्यताओं के आधार पर नियुक्त किए जाते हैं। इनका पारम्परिक सम्बन्ध स्वतन्त्र और समझौतापूर्ण होता है। सभी अधिकारी अपने पद को प्राप्ति के रूप में ग्रहण करते हैं। इनके बीच एक पठोर तथा व्यवस्थित अनुशासन रहना है। संगठन के समस्त कर्मचारी, अधिकारी और कार्यकर्ता अपनी स्थिति या पद के स्वामी नहीं होते। वे मूल रूप से वेतन भोगी लोग होते हैं। संगठन में व्यक्ति को नहीं बरन् कार्य को नियन्त्रित किया जाना है और उसी का अनुमान किया जाना है। यह जरूरी है कि व्यक्ति कार्य के अनुरूप अपने आपको दाले। ✓

✓ **मूल्य व्यवस्था**—प्रशासनिक अपने साधनों के प्रभावपूर्ण मनो एवं सांस्कृतिक मूल्यों से निर्धारित होते हैं। सामान्यतः वे ऐसी मूल्य-व्यवस्था विकसित कर लेते हैं जो संगठन में उनके कार्यों के अनुकूल होती है। इस प्रकार अधिकारियों का जो दृष्टिकोण बनता है, वह उनके कार्यों को प्रभावित करता है। वे अपनी व्यावसायिक योग्यताओं पर विशेष और देख नैतिक बल को ऊँचा उठाने का प्रयास करते हैं। नौकरशाही का अस्तित्व उसके विशेषज्ञ होने तथा उस रूप में कार्य करते पर निर्भर करता है। नौकरशाही में स्वामित्व किमी व्यक्ति के प्रति नहीं बरन् अव्यक्तिगत कार्यों के प्रति होती है। मिडान्त रूप से नौकरशाही को निरपेक्ष माना जाता है, हिन्दु व्यवहार में उस पर राजनीतिक दल आदि किसी भी संस्था का प्रभाव हो सकता है। दूसरे लोगों की तरह नौकरशाही की भी राजनीतिक विचारधारा होती है जो उनके निर्णयों को प्रभावित करती है। सामान्य रूप से यह कहा जा सकता है कि सरकारी अधिकारी व्यावसायिक विशेषता एवं योग्यता को सुरक्षा एवं निश्चिन्त प्राय से बचन लेते हैं।

अन्त में नौकरशाही-स्थिति में एक कार्यालय होता है जिसे एक प्राजीवन व्यवसाय के रूप में देखा जाता है। इस कार्यालय की कुछ शक्तियाँ होती हैं। एक व्यक्ति के रूप में नौकरशाही की सत्ता तथा उसके द्वारा वास्तव में प्रयुक्त की जाने वाली शक्तियों के बीच प्रायः अन्तर रहता है। कार्य में धलम होने पर नौकरशाह के पास साधारण व्यक्ति से अधिक शक्तियाँ नहीं होती। उसकी सत्ता उस पब्लिक कार्यालय की सत्ता है जिसमें वह कार्य करता है।

✓ सीलफीताशाही—नौकरशाही की एक विशेषता उसमें लालफीताशाही अथवा अनाधिकृत औपचारिकता अपनाया जाना है। लालफीताशाही को हम नियमो-विनियमों के पालन में आवश्यकता में अधिक बारीकी की प्रवृत्ति कह सकते हैं। जब लालफीताशाही बहुत बढ़ जाती है तो प्रशासन में लचीलापन समाप्त हो जाता है। फलस्वरूप प्रशासकीय नियमों में देरी होती है और प्रशासकीय कार्यों के संचालन में संहानुभूति सट्टेयों आदि का महत्व गीरा हो जाता है। लालफीताशाही नौकरशाही को कठोर, घनत्व और अत्यन्त औपचारिक कार्यविधि बना देती है।

प्रो फ्रेडरिक ने नौकरशाही के 6 लक्षण भववा लिखा है जो इस प्रकार हैं—(1) कार्यों का विभिन्नीकरण, (2) पद-योग्यताएँ, (3) पद-मोपान-जम संगठन एवं अनुशासन, (4) कार्यविधि की वस्तुनिष्ठता, (5) लालफीताशाही एवं (6) प्रशासकीय कार्यों की गोपनीयता।

नौकरशाही में आधुनिक प्रवृत्तियाँ

(Recent Trends in Bureaucracy)

भौतिक एवं वैचारिक वातावरण में आए अनेक महत्त्वपूर्ण परिवर्तनों ने नौकरशाही संगठन के रूप और प्रक्रिया पर गम्भीर प्रभाव डाला है। नौकरशाही संगठन एक गत्यात्मक संस्था है। इसकी विशेषताएँ सदैव एक जैसी नहीं रहनी बल्कि राजनीतिक परिवर्तनों, वैज्ञानिक एवं तकनीकी आविष्कारों, मानव मूल्य के नए समझों और परिवर्तित समस्याओं की चुनौती द्वारा इसके लक्ष्य, संगठन, प्रक्रिया, ऋचित्य आदि को पर्याप्त बदला जाता है। वर्तमान नौकरशाही में जो नवीन प्रवृत्तियाँ दिखाई देती हैं, वे संक्षेप में निम्नलिखित हैं—

✓ अधिकधिक विशेषीकरण (Greater Specialisation)—नवीन प्रश्नों और समस्याओं का समाधान करने के लिए सम्पूर्ण नौकरशाही संगठन का छोटी इकाइयों में विभक्त कर दिया जाता है। प्रत्येक इकाई का दायित्व एक विशेषज्ञ अधिकारी को सौंपा जाता है। कालान्तर में प्रत्येक विशेषज्ञ इकाई व्यापकता ग्रहण कर लेती है। उसमें ज्ञान की नई दिशाएँ खुलती हैं और जिज्ञासा का क्षेत्र व्यापक बनता है। अध्ययन अध्ययन के माध्यम से नौकरशाही में विशेषीकरण की प्रवृत्तियाँ बढ़ती चली जाती हैं।

✓ सदस्यों के बीच अन्तर्सम्बन्ध एवं पारस्परिक निर्भरता (Inter-relationship and Mutual Dependence Between Incumbants)—अत्यधिक विशेषीकरण के फलस्वरूप संगठन के नौकरशाहों के बीच पारस्परिक निर्भरता

चही है। प्रत्येक कर्मचारी के दायित्वों का मूल्य मचातन दूसरे कर्मचारियों के सम्बोधननर कार्यों पर आधारित हो गया है। किसी एक कर्मचारी के कार्य में दबाव घाने पर पूरे संगठन की कार्य-प्रक्रिया अस्त व्यस्त हो सकती है।

✓ समुन्नत सेवोपार्ग नीतियाँ (Advanced Personnel Policies) — संगठन के कार्यों और प्रकृति के परिवेश में अन्तर घाने पर कर्मचारियों की भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति, सेवा की शर्तें आदि की दृष्टि से नई प्रभावशाली नीतियाँ अपनाई गई हैं। कर्मचारियों की भर्ती के समय प्रवेशाधिकारों की योग्यताओं की समुचित जाँच की जाती है। प्रवेश पूर्व प्रशिक्षण के माध्यम-माध्य प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण भी दिया जाता है। कर्मचारियों को कार्य करने के लिए उपयुक्त परिस्थितियाँ प्रदान की जाती हैं ताकि कार्य में उनकी रचि और ऊँचा मनोबल बना रहूँ।

✓ नौकरशाही की संरचना और कार्यों में प्रजातान्त्रिक तत्व (Democratic Elements in the Structure and Functions of Bureaucracy) — राजनीतिक और सामाजिक जीवन में प्रजातान्त्रिक मूल्यों तथा आदर्शों में बना हुआ व्यक्ति जब नौकरशाही संगठन में अपनी भूमिका निभाता है तो इन्हीं मूल्यों से प्रभावित होता है। आज नौकरशाही का भूकाव अधिक से अधिक इस बात की ओर है कि निर्णय-प्रक्रिया में विचार-विमर्श को महत्त्व दिया जाए अन्तिम निर्णय सामूहिक रूप से बहुमत के आधार पर लिए जाएँ, प्रत्येक वर्ग तथा व्यक्ति का उत्तरदायित्व स्पष्ट हो, प्रत्येक को उसके दायित्वों के अनुपाल में सत्ता प्रदान की जाए, प्रत्येक सत्ता नियन्त्रित एवं उत्तरदायी हो और पूरा संगठन व्यक्ति के योग्य और महत्त्व को ध्यान में रखने हुए कार्य करे। संगठन की आन्तरिक रूप रचना के माध्यम-माध्य उसके बाह्य सम्बन्ध भी प्रजातान्त्रिक आदर्शों पर आधारित रहने हूँ। प्रत्येक नौकरशाही संगठन का मूल मूल्य जनहित के लिए कार्य करना है।

✓ अनीपचारिकता की ओर झुकाव (Bend Towards Informality) — आधुनिक नौकरशाही संगठनों में अनीपचारिक सम्बन्ध निरन्तर बढ़ रहे हैं। कर्मचारियों के सामाजिक स्तर अधिक दिन वैचारिक दृष्टिकोण मूल्यक्रम संरचना और मनोवैज्ञानिक प्रकृतियों के परिणामस्वरूप अनीपचारिक सम्बन्धों का प्रसार हुआ है। इनके कारण संगठन का कार्य शोध तथा उचित समय पर सम्पन्न हो पाता है।

✓ विचारधारागत प्राथमिकताएँ और संगठित व्यवहार पर उनका प्रभाव (Ideological Preferences and their Impact on Organisational Behaviour) — आज नौकरशाही संगठन में कार्य करने वाला कोई भी कर्मचारी पहने की भाँति सीधा-आधा और तटस्थ नहीं है। वह किसी न किसी विचारधारा के अनुकूल और अन्य विचारधाराओं के प्रतिकूल दृष्टिकोण रखता है। संगठन के सदस्यों की विचारधारागत प्राथमिकताएँ उनके आपसी सम्बन्धों को कटु भयवा मपुर बनाने में उत्तेजनीय भूमिका निभाती हैं।

7. एक सुनिश्चित और व्यवस्थित मानवीय सम्बन्ध दृष्टिकोण (A Well Planned and Systematic Human Relations Approach)—नौकरशाही संगठन की उपयोगिता एवं कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए मानव-सम्बन्धों को सही बनाने की ओर पर्याप्त ध्यान दिया गया है। इसके लिए अनेक शोध किए गए हैं और उन तरीकों एवं प्रक्रियाओं को खोजने की चेष्टा की गई है जिन्हें धन्यकर सभी स्तर के कर्मचारियों के बीच और कर्मचारियों तथा सेविन व्यक्तियों के बीच सम्भावित कटुताएँ मिटाई जा सकें।

एफ. एम. मार्क्स के मतानुसार नौकरशाही के रूप (Types of Bureaucracy According to F M Marx)

नौकरशाही संगठन का स्वरूप, प्रक्रिया, दृष्टिकोण आदि पर सम्बन्धित देश और काल का उल्लेखनीय प्रभाव पड़ता है। उस देश की राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, नैतिक, धार्मिक और वैज्ञानिक परिस्थितियाँ उसके रूप-संघान में सहयोग देती हैं। यही कारण है कि विभिन्न देशों में प्रचलित नौकरशाही व्यवस्थाओं का रूप परस्पर भिन्न होता है। एफ एम मार्क्स ने नौकरशाही के इन रूपों को मूलतः चार श्रेणियों में वर्गीकृत किया है—अभिभावक नौकरशाही, जातीय नौकरशाही, सरक्षण नौकरशाही तथा योग्यता नौकरशाही। मार्क्स की मान्यता है कि इन रूपों में से एक भी किसी देश में पूरी तरह से उपलब्ध नहीं होता। नौकरशाही का 'रूप' एक प्रभूत एवं सामान्यीकृत धारणा है। एक जैसी लगने वाली अनेक चीजों को एक रूप के अन्तर्गत श्रेणीबद्ध कर दिया जाता है।¹ यहाँ हम मार्क्स द्वारा वर्णित नौकरशाही के रूपों की विशेषताओं का संक्षेप में विवेचन करेंगे।

(1) अभिभावक नौकरशाही

(Guardian Bureaucracy)

नौकरशाही के इस रूप में नौकरशाहों द्वारा एक अभिभावक जैसे दायित्व सम्पन्न किए जाते हैं। वह जन-सामान्य के हितों के लिए सदैव चिन्तित रहती है। यूनानी विचारक प्लेटो की भव्यता राज्य की योजना अभिभावक नौकरशाही का प्राचीन उदाहरण है तथा इसके आधुनिक उदाहरण चीन (960 ई तक) तथा प्रशा (1640 से 1650 तक) की नौकरशाही है। चीन की अभिभावक नौकरशाही की कतिपय विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

- (i) प्रशासकों के चयन में प्राचीन ग्रन्थों का प्रभाव,
- (ii) प्रशासनिक आचरण का भौत एवं आधार प्राचीन ग्रन्थ,
- (iii) शक्ति सम्पन्न नौकरशाही,
- (iv) परम्परावादी एवं रुढ़िवादी प्रकृति,
- (v) जनहित की समझाओं से उदासीन।

1 "Type is at once an abstraction and a generalisation a category into which we can throw things that look alike and have them come out again as a single composite"

चीन की अमितावक नौकरशाही सामान्य हित की रक्षा के लिए समर्पित थी, किन्तु प्रशा में इसका प्रमुख उद्देश्य राज्य की एकता एवं शक्ति की वृद्धि करना था। प्रशा की इस नौकरशाही की कतिपय विशेषताएँ निम्नलिखित थीं—

- (1) राज्य ने हित में समर्पित,
- (2) एकीकृत एवं सन्तुलित प्रशासनिक व्यवस्था,
- (3) शिक्षित एवं योग्य प्रशासक,
- (4) राजतन्त्र के साथ-साथ मध्यमवर्गीय गुणों का सम्मन्ध,
- (5) सज्जद राजतन्त्र (Enlightened Monarchy) के मूल्या के अनुरूप,
- (6) जन-भावावेशों के प्रति अनुत्तरदायी।

उपरोक्त विशेषताओं से युक्त प्रशा की अमितावक नौकरशाही में एक श्रेष्ठ नौकरशाही के प्रायः सभी गुण विद्यमान थे। मार्क्स के शब्दों में, “राजा की पक्षपाती एवं उन्मी के माध्यम से जनता की सेवा करने वाली प्रशा की प्रारम्भिक नौकरशाही इस बात पर गर्व कर सकती है कि यह अपने उद्देश्य में सर्वोच्चतम तथा ईमानदार, जनता के साथ सम्बन्धों में सत्तावादी एवं सद्भावनापूर्ण तथा बाहरी घानोचनाओं से अप्रभावित बनी रही।”

(2) जातीय नौकरशाही (Caste Bureaucracy)

नौकरशाही के इस रूप में सारी सत्ता एक वर्ग या जाति में केन्द्रित हो जाती है तथा उसके बाहर के लोगों को नौकरशाही में प्रवेश भी प्राप्त नहीं हो पाता। किसी जाति विशेष के साथ नौकरशाही का यह गठबन्धन अभिप्रायपूर्ण भी हो सकता है और एक आकस्मिक घटना भी। कुनीनतन्त्रीय प्रशासन प्रणाली में नौकरशाही का जातिगत रूप नियोजित एवं अभिप्रायपूर्ण होता है किन्तु जनतान्त्रिक व्यवस्थाओं में योग्यता पर आधारित होने के कारण यदि नौकरशाही में कुछ जातिगत गुण आ जाएँ तो यह एक अवसरगत स्थिति है। जातीय नौकरशाही की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

- (1) शैक्षणिक योग्यता की अनिवार्यता,
- (2) पद एवं जाति में मूलसम्बन्ध,
- (3) सेवा प्रपदा पद का एक परिवार से जुड़ जाता,
- (4) दोषपूर्ण समाज व्यवस्था का प्रतीक।

मार्क्स ने जातीय नौकरशाही के पुष्टतम उदाहरणों में रोमन साम्राज्य तथा पर्वतीय उदाहरणों में जापान के मेज़ी सविधान का उल्लेख किया है।

(3) सरक्षण नौकरशाही (Patronage Bureaucracy)

यह नौकरशाही का वह रूप है जिसमें लोक सेवकों की नियुक्ति उनकी सुचारात्मक योग्यता के आधार पर नहीं की जाती बल्कि नियुक्त और प्रत्याभियों के

राजनीतिक सम्बन्धों के आधार पर की जाती है। मरुकराज्य अमेरिका में काफी समय तक सुरक्षा नौकरशाही का प्रभाव रहा। तदनुसार प्रत्येक नवनिर्वाचित राष्ट्रपति के साथ अनेक कार्य कर रहे उच्च प्रशासनिक पदाधिकारी पदमुक्त कर दिए जाते थे और उनके स्थान पर ऐसे व्यक्तियों की भर्ती की जाती थी जिन्होंने राष्ट्रपति का चुनाव में भारी समर्थन किया हो, जो उनके दल का प्रमुख व्यक्ति हो अथवा अन्य किसी भी कारण से वह राष्ट्रपति को पसन्द हो। अमेरिका में इस नौकरशाही का शीघ्रगंश राष्ट्रपति जैकसन द्वारा किया गया था। सरक्षण नौकरशाही की कुछ मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

- (५१) इसमें कमचारियों की भर्ती के समय उनकी औपचारिक प्रवृत्ति व्यावसायिक योग्यता को विशेष महत्त्व नहीं दिया जाता।
- (५२) लोकसेवाओं से सत्ताधारी दल के कार्यक्रमों एवं नीतियों के साथ प्रतिबद्धता की अपेक्षा की जाती है।
- (५३) लोकसेवकों का कार्यकाल सुरक्षित नहीं होता। वे अपने पद पर तभी तक कार्य कर सकते हैं जब तक कि उन्हें सत्ताधारी दल का सरक्षण प्राप्त है। यदि दल सत्ता से हटा जाए अथवा उनका सरक्षण समाप्त हो जाए तो पदाधिकारी को भी पद से हटा दिया जाता है।
- (५४) लोकसेवकों का मुख्य कार्य राजनीतिक नेतृत्व को प्रसन्न रखना होता है। वे जनहित के लिए स्वयं पहल नहीं करते और न ही उसे प्राथमिकता देते हैं।
- (५५) प्रभावशाली राजनीतिक दल से दूर रह पावे। इसके परिचित अनुशासन, पणपात, भ्रष्टाचार, भाई भतीजावाद आदि की समस्याएँ व्यापक बन जाती हैं।

५५ योग्यता नौकरशाही

(Merit Bureaucracy)

नौकरशाही के इस रूप में लोकसेवकों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाती है। योग्यता की जाँच के लिए निष्पक्ष तथा वस्तुपक्ष परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। इस व्यवस्था में लोकसेवक किसी के अनुग्रह भाव से दवा हुआ नहीं रहता तथा भ्रष्ट सामान्य हित की धमियुद्धि में रुचि ले सकता है। यह सरक्षण नौकरशाही के विरुद्ध एक प्रतिनिधिता है। इसकी कुछ मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

- (५६) योग्यता के आधार पर नियुक्तियों तथा नियुक्तियों की जाँच के लिए निष्पक्ष परीक्षाएँ,
- (५७) कार्यकाल की सुरक्षा,
- (५८) नियमानुसार निर्धारित वेतन,
- (५९) निष्पक्ष एवं निर्भयानुर्ण कार्य संचालन,

(X) राजनीतिक विचारधारा या नीतियों के प्रति प्रतिबद्धता व स्थान पर देश के सविधान एवं अपने कर्तव्यों के प्रति मजबूत,

(XI) कालान्तर में मध्यम वर्ग के हितों की रक्षा ।

नीकरशाही को समझने की आवश्यकता

(Need for Understanding)

प्रजातन्त्र में नागरिक और उसकी सरकार के बीच पारस्परिक सहयोग रहना आवश्यक है । राजनीतिक नेताओं और नागरिकों के बीच स्थित सम्बन्ध के माध्यम से नागरिकों सेवकों तथा नागरिकों के बीच भी सम्बन्ध रहना चाहिए । नीकरशाही को चाहिए कि वह नागरिकों को समझे और नागरिकों को चाहिए कि वे नीकरशाही को समझें । समय की माँग है कि नागरिक प्रशासनिक क्रिया को अधिक से अधिक समझें । इस सम्बन्ध में निम्नलिखित बातें महत्वपूर्ण हैं—

नीकरशाही की सीमाएँ—नीकरशाही पर व्यक्तिगत क्षमताओं, परिवार, कार्यालय एवं कानून आदि की सीमाएँ रहती हैं । भर्ती से पहले नागरिक सेवक एक साधारण व्यक्ति होता है और उस कायकुशलता में वृद्धि के लिए निरन्तर अपनी योग्यताओं में वृद्धि करनी होती है ।

एक अन्य सीमा उन नियमों एवं विनियमों की होती है जिन्हें नागरिक सेवा में वरों के इतिहास ने विकसित किया है । नागरिक सेवक अपने स्वयं के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए आवधिक तथा सामाजिक वातावरण में बहुत कम सहायता ल सकता है । उसके बड़े से बड़े काम को प्रचार यन्त्र द्वारा दबाया जा सकता है ।

प्रकारों की सेवा की नैतिकता—सरकारी सेवा का एक उद्देश्य सरकार के माध्यम से समाज की सेवा है । इस उद्देश्य की पूर्ति और-सरकारी क्षेत्र में जान पर अधिक बढ़ती तरह नहीं हो सकती । लोकसेवाओं द्वारा स्वामित्व की शपथ नैतिक व्यवहार मतिता का कानूनी पहलू है जिसके द्वारा सरकारी कर्मचारी अपने कार्य के बारे में निर्दिष्ट होता है । कोई भी प्रशासनिक अधिकारी मनमानी करने के लिए स्वतन्त्र नहीं है । लोकसेवा के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो सकती है जब सरकारी कर्मचारी का व्यवहार ईमानदारी पूर्ण हो । वास्तव में नीकरशाही में गोपनीयता प्रथम रहस्य की आवश्यकता कम है क्योंकि प्रशासनिक अधिकारी भी गलतियों के शिकार होते हैं । इन गलतियों की पुनरावृत्ति न हो—इसके लिए तथ्या का प्रकाशन आवश्यक है ।

अधिकारी अनामिता का पदो—नागरिक सेवा के बारे में व्याप्त भ्रामक धारणाओं को दूर करने के लिए अधिकारी अनामिता के कारण समझना उपयुक्त है । इस सम्बन्ध में दो पहलू हैं—प्रथम यह कि नीकरशाही अपने स्वामित्वों को परामर्श देने समय अनाम रहने हैं और दूसरी, वे सरकारी प्रशासन के कार्यों से अपने आप को जनता के साथ एकरूप नहीं करते । कानूनी सरकार के प्रधान कार्य में भी प्रशासनिक व्यवस्था के लिए अनामिता का पदो आवश्यक है । यह उस मूल सिद्धान्त

का विरोधी है जिसके अनुसार प्रशासनिक अभिवरण मूल रूप से निष्पक्ष और अव्यक्तिगत साधन होते हैं जिनके द्वारा सरकार अपने कार्य सम्पन्न करती है। इन अभिकरणों के अधिकारी अपने कार्यों पर अपने व्यक्तित्व की मोहर नहीं लगाते। इनके विपरीत कार्य इतने कुशल होने चाहिए जिनके माध्यम से जनता की इच्छा अभिव्यक्त हो सके।

गलती का भय—अपनी गलतियों की आशंका से एक नागरिक अधिकारी जनता से दूर रहने का प्रयत्न करता है। वह अपनी औपचारिकताओं को दीवार बना लेता है। नागरिक भी उस दीवार से परिचित होने लगते हैं। अनाम रहने के कारण अधिकारी अनुचित आलोचनाओं से बच जाते हैं तथा राज्य को बर्षों के अनुभव एवं स्वामिभक्तिपूर्ण सेवाओं की प्राप्ति होती रहती है। यदि नौकरशाही अपने कर्तव्यों से विमुख होती है तो ऐसी स्थिति में अभिकरण को जनता का समर्थन प्राप्त होना एक जाएगा तथा इसकी कीमत लोकसेवक को चुकानी होगी। ऐसे कुछ लोग हमेशा होते हैं जो अपने उद्देश्यों के लिए सरकारी कर्मचारियों पर दोषारोपण करते रहते हैं। यही कारण है कि नौकरशाह जनता की जगसी जानवर की तरह देखता है जिससे यथासम्भव बचा जाना चाहिए।

टीम तथा दंति की मान्यता—नागरिक सेवक और नागरिकों के बीच अनामिता का सम्बन्ध होना चाहिए, किन्तु संगठन के अन्तर्गत अधिकारियों का पारस्परिक सम्बन्ध टीम तथा दंति की मान्यता (Concept of Team and Dante) के अनुसार रहना चाहिए। कोई भी प्रशासनिक अभिकरण अपने कार्यों को सम्पन्न करने में उस समय तक सफल नहीं हो सकता जब तक उसका स्टाफ एक टीम की तरह काम न करे। ✓

प्रत्येक कर्मचारी का कुछ व्यक्तिगत दायित्व होता है जिसके लिए वह स्वयं उत्तरदायी होता है। इनके पर भी उनका व्यक्तिगत दायित्व सरकारी आवश्यकताओं का अधीनस्थ होता चाहिए ना कि परिणाम अभिकरण की सफलता के रूप में सामने आए। स्टाफ के प्रत्येक सदस्य को यह अनुभव करना चाहिए कि वह जो कुछ भी करता है एक सीमा तक अभिकरण के एक भाग के रूप में करता है। संगठन के अध्यक्ष की यह एक मुख्य समस्या है कि उसके अधीन कर्मचारियों में अनुशासन की स्थापना कैसे की जाए ताकि उनका पहल करने का उत्साह न मर जाए।

कई अधिकारी अपने इस दायित्व को सन्तोषजनक रूप से नहीं निभा पाते। वे अपने स्टाफ में गलती न करने के लिए इतना भय पैदा कर देते हैं कि स्टाफ के सदस्यों की सकारात्मक सहयोग तथा प्रभावशीलता नष्ट हो जाती है। कुछ अधिकारी अपने सेवीवर्ग को इतनी बेकीर्ण और कठोर परम्परा में डाल देते हैं कि उनका व्यवहार सरकारी षक में एक दंति जैसा बन जाता है। योग्य अधिकारी हमेशा अपने अधीनस्थों को उम सार्वजनिक उद्देश्य को स्पष्ट करने की पहल करते हैं जिसके लिए यह अभिकरण बनाया गया है। कर्मचारियों के नृत्याणु और आत्म विकास के

लिए सज्जित योगदान करके ये अधिकारी स्टाफ के दूसरे सदस्यों में महयोग की भावना जाग्रत कर देते हैं।

✓ राजनीतिक विचार-विमर्श का दायित्व—नौकरशाह अपने राजनीतिक अध्ययन को अधिकारी प्रनामिता की दृष्टि से परामर्श देना है। प्रत्येक प्रशासनिक अधिकारी-प्रनामिता का यह मूलभूत दायित्व है कि वह अपनी योग्यता के अनुसार राजनीतिक प्रमुख को परामर्श दे और इस परामर्श में चाहे किना ही स्वीकार किया गया हो वह इसे स्वामिमत्ति और कुशलता के साथ सम्पन्न करे। नागरिक सेवकों में सार्वजनिक नीति-निर्धारण करने की शक्ति नहीं होती और इसलिए उन्हें इसे बनाने का दायित्व नहीं लेना चाहिए। प्रनामिता के सरक्षण में रहकर नैतिक आचरण की संहिता यह माँग करती है कि वह अपने राजनीतिक प्रमुख की नीति और सामान्य कल्याण के अनुरिक्त और सब कुछ मुना दे।

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि नागरिक और नौकरशाही का परस्पर घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। नौकरशाही पूरे राष्ट्र की साकार मूर्ति है और पूरे राष्ट्र की बोरी बनाए बिना इसे दोष नहीं दिया जा सकता। ✓

नौकरशाही और सामाजिक परिवर्तन (Bureaucracy and Social Change)

नौकरशाही को सामाजिक परिवर्तन के लिए एक असमर्थ माना जाता है। प्रो. लुडविग (Ludwig) के मानानुसार, "एक ही समय में कोई एक सही नौकरशाह तथा नवीन प्रयोगकर्ता नहीं हो सकता। प्रगति एक ऐसा तत्त्व है जिसे नियम और विनियम पहले से नहीं देख पाते। यह आवश्यक रूप से नौकरशाही नियामकों के क्षेत्र बाहर है।" स्पष्ट है कि नौकरशाही का एक सदस्य अपनी तरफ से प्रायः किसी भी प्रकार का परिवर्तन नहीं चाहता, किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि नौकरशाही के कार्य सामाजिक परिवर्तन के साधन नहीं हो सकते। नौकरशाही जैसे ही समय के अनुसार बदला जा सकता है। ✓

नौकरशाही परिस्थितियाँ कई प्रकार से परिवर्तन के प्रति अनुकूल दृष्टिकोण बनाती हैं—

1. उत्तेजनात्मक कठिनाइयों का अस्तित्व नए प्रयोगों के लिए सवारात्मक दृष्टिकोण प्रकट करता है ताकि उत्तेजनाओं को दूर किया जा सके।

2. नागरिक सेवकों का हित उन नई नीतियों के समर्थन में हो जाना है जो संगठन का प्रसार चाहती हैं।

3. अधिकृत अधिकारियों की प्रगतिशील विचारधारा उद्देश्यों में नया विकास उत्पन्न करती है। ज्यों-ज्यों अभिवरण के मूल उद्देश्य प्राप्त होने जाते हैं त्यों-त्यों इसके सदस्यों की रुचि नवीनता की ओर बढ़ती जाती है।

4. नौकरशाही उत्तरदायित्व की कठोर सीमाएँ होती है और इसलिए नई नीतियों का अपना पर नागरिक सेवकों का काम नहीं बढ़ता। वे बिना किसी भय के इन नीतियों का समर्थन कर सकते हैं। ✓

5 नम्बे समय तक कार्य करने के बाद अधिकारी अपने काम में कुशल हो जाते हैं, इसलिए वे भी कार्यों में परिवर्तन से उत्पन्न हुई समस्याओं का स्वागत करते हैं। यदि उनका कार्य अतिरिक्त दिनचर्या बन सके। कम योग्य अधिकारी स्थित प्रशिक्षण के उम्र माग का कठोरता के साथ पालन करते हैं जिसके साथ वे परिचित हैं। यही कारण है कि वे प्रशिक्षण सम्बन्धी परिवर्तनों का विरोध करते हैं, यद्यपि नीति में परिवर्तनों का वे भी समर्थन करते हैं। नागरिक-सेवकों का पद सुरक्षित रहता है और इसलिए वे परिवर्तन के प्रति अनुकूल दृष्टिकोण अपना सकते हैं।

सामाजिक अमरुता में कठोरता आती है और यह कठोरता कई प्रकार में प्रकट होती है। जिस अधिकारी का पद कम सुरक्षित रहता है वह परिवर्तन के प्रति कम रुचि लेता है। पद अमरुत रहने पर प्रत्येक प्रकार के जोखिम को हर चीज पर दूर किया जाता है। निर्धारित सदस्यों को प्राप्त करने के लिए श्रेष्ठ साधनों की खोज में हमेशा जोर दिया जाता है, अन्य इस प्रयोग का बहिष्कार किया जाता है। इसके विपरीत नीतिशाही ढाँचे में सुरक्षित स्थिति और उसके नैतिक मापदण्डों में समरूपता सदस्यों को विस्थापित करने का कार्य नहीं करती। जब कार्य पूर्ण करना दैनिक व्यवहार बन जाता है तो अधिकारी अपने को पुनः व्यापक बनाने के लिए नए क्षेत्र खोजते हैं और इसलिए पुराने सदस्यों के स्थान पर नए सदस्य निर्धारित होते हैं।

नीतिशाही संगठन के सदस्यों का आर्थिक व मनोवैज्ञानिक दृष्टि इस बात में है कि वे नए उत्तरदायित्व ग्रहण करें। इससे उनके कार्यों में सन्तोष बढ़ेगा तथा पदोन्नति होगी। उच्च स्तर की समस्याओं को सुलझाना आवश्यक रहित होता है। जब अभिकरण का प्रसार होता है तो काम छूटने के अवसर कम हो जाते हैं और पदोन्नति के अवसर बढ़ जाते हैं। कार्य जग-जगो प्रचलित होता जाता है क्योंकि-क्यों वह अरुचिकर बनता जाता है और उसे छोटे से स्टाफ द्वारा पूरा किया जा सकता है।

सामाजिक ढाँचे में परिवर्तन होने के साथ-साथ प्रशासनिक ढाँचे में भी तदनुकूल समायोजन करने होंगे। अनुकूल परिस्थितियों में भी गैर अधिकारी समायोजन उम्र समय तक नहीं हो सकता जब तक कि कार्य करने वाले अधिकारियों द्वारा सघटनार्थक आवश्यकता का अनुभव न किया जाए। उत्तरदायित्व और सत्ता का पद सीमानयुक्त विवरण कार्यनियम में समायोजन की आवश्यकता का मूल्यांकन करता है। उच्चस्तरीय अधिकारियों के व्यापक उत्तरदायित्व उन समस्याओं में समाधान के लिए प्रशान्तियाँ निर्धारित करने के लिए प्रेरित करते हैं जिनका कार्य में आवश्यक हस्तक्षेप होता है।

नीतिशाही के विकास की प्रशिक्षण कार्यकुशलता के लिए उपयुक्त है। यह समाज या उसके विभिन्न घटकों पर अनुकूल प्रभाव डालती है। कुछ प्रशिक्षण ऐसी होती है जिनके लिए संगठन सम्बन्धी आवश्यकता नहीं होती, किन्तु संगठन के बाहर के समूहों के कार्य को बदलना होता है। कार्य करने वाले अधिकारियों द्वारा

संगठन की आवश्यकता उस समय तक पूरी नहीं की जाएगी जब तक कि वे यह अनुभव न करें कि उनका कार्य वांछित परिवर्तन किए बिना असमर्थ बन जाएगा। जब बाहरी संगठनों के परिवर्तन संगठन की आन्तरिक आवश्यकता बन जाते हैं तो उनका प्रभाव कम हो जाता है। इसके लिए प्रजातन्त्रात्मक तकनीक विकसित करने की समस्या उत्पन्न होती है ताकि प्रतिनिधियों द्वारा अधिकारियों को नौकरशाही कार्यों के विभिन्न परिणामों के लिए उत्तरदायी बनाया जा सके।

नौकरशाही की विशेषताएँ

(Characteristics of Bureaucrats)

नौकरशाही एक सामूहिक पद है जिसके आगे विभिन्न नौकरशाह होते हैं। डॉ. जीनियम ने नौकरशाह की विशेषताओं का वर्णन किया है। उनके कथनानुसार “तानाशाही एक व्यक्ति का शासन है जबकि नौकरशाही नियमों का शासन है। पहले का उद्देश्य कार्य को करना है जबकि दूसरे का उद्देश्य कार्य की व्यवस्था करना है।”

नौकरशाह एक प्रणालीयुक्त व्यक्ति होता है। इसका उद्देश्य व्यवस्था स्थापित करना तथा उसे पूर्णता प्रदान करना होता है। अपने सर्वांगीण उद्देश्य में वह अपनी महत्वाकांक्षाओं को जोड़ देता है। सामान्यतः नौकरशाह सम्बद्धता में पूर्ण करता है। वह अपने देश को यथामुम्भव मात्र स्वयं का प्रभाव करता है। उसके कार्यालय की देखकर लगेगा कि सब कुछ एक नियोजित रूप में चल रहा है। वह प्रक्रिया सम्बन्धी स्वच्छता पर भी जोर देता है ताकि वह स्वयं अपनी कोई अन्य व्यर्थ कार्य न करें। एक बड़े और जटिल कार्यालय की परिस्थितियों में उसे स्वायत्तता का तत्त्व माना जा सकता है।

नौकरशाह निर्धारित समय का कठोरता से पालन करता है। वह अपने व्यवहार को निर्देशित करने के लिए अपने पूरे दिन का समय विनियोजन कर लेता है। नौकरशाही में सकट का भाव कोई छोटी बात नहीं है। वास्तव में प्रत्येक छोटी अनियोजित घटना एक सम्भावित सकट बन जाती है। इस सकट में आवश्यक रूप से कार्यपालिका भी उसकी है। नौकरशाह अपने कार्य के तरीके को बदनकर हमेशा स्थायी रूप से निराकरण करता है।

एक तानाशाह के लिए नियम केवल उसके अधीनस्थों के लिए ही बाध्यकारी होते हैं, किन्तु नौकरशाह की दृष्टि से नियम सभी के लिए बाध्यकारी होते हैं जिसमें वह स्वयं भी सम्मिलित है। नौकरशाह अपनी शक्ति और आत्म सम्मान दोनों को नियमों के कठोर अनुपालन के साथ समरूप बना लेता है। इस प्रकार का नियम बनाता अपनी निर्देश देना अधिक ध्यान-वश्याक समझा जाता है जिसे यदि हमना अपनी उसका अनुशीलन करना कोई मूल नहीं सकता है। ✓

प्रो. एरिक स्ट्राउस (Prof. Erich Strauss) ने अपनी पुस्तक (The Ruling Servants) में नौकरशाह की विशेषताओं का विश्लेषण किया है। उनके कथनानुसार “एक प्रशासनिक व्यवस्था में सफलता को पूर्णतः पदसोपान में प्राप्त

अधिकारी स्थिति द्वारा मापा जाता है। इसके साथ ही पदोन्नति के अवसर, अधिक शक्तियाँ और अधिक आय भी इस दृष्टि से अपना उल्लेखनीय महत्त्व रखते हैं।" पदोन्नति के अवसर और प्रभाव व्यक्तिगत अधिकारी के लिए पर्याप्त महत्त्वपूर्ण होते हैं और वे उसके दृष्टिकोण को एक सीमा तक प्रभावित करते हैं। नौकरशाह बाहरी दुनिया से बहुत कुछ अलग हट जाता है और अपनी उस अधिकारी दुनिया में स्वयं को आत्मसात कर लेता है।

जीर्ण के नौकरशाह संगठन और अपने अधीनस्थों के स्वामी होते हैं। प्रत्येक अधिकारी यह जानता है कि उसकी उन्नति पूर्णतः उसके उच्चस्तरीय अधिकारी के न्याय अथवा दुराग्रह पर निर्भर करती है। ऐसी स्थिति में वह अपने अधीनस्थों पर निर्भर रहने की ओर झुकता नहीं उठता और अपने उच्चस्तरीय अधिकारियों को आटुकायिता करता है। नौकरशाही का प्रत्येक सदस्य अपने उच्चस्तर तथा अपने ही विभाग के नेताओं पर प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से निर्भर रहता है। विभागीय एवं सम्भागीय अध्यक्ष अपना साम्राज्य बनाने में लगे रहते हैं। यह बात पदसोपान में नीचे तक चलती है।

प्रशासनिक नौकरशाही का सर्वोच्च मूल्य शक्ति प्राप्त करना होता है तथा इस शक्ति को कायम रखना और बढ़ाना उसकी नीति का मुख्य उद्देश्य होता है। नौकरशाही के प्रमुख अपनी प्रकृति से अथवा अनुभव से शर्वांगीण और व्यावहारिक व्यक्ति होते हैं। वे तकनीकी रूप से अपने क्षेत्र में कुशल होते हैं; किन्तु इसके साथ ही वे अल्पदर्शी, सकीर्ण विचारों वाले और मन्देहशील होते हैं। वे नौकरशाही का खेल अपने प्रयोगियों की अपेक्षा अच्छी तरह खेलकर शीर्ष तक पहुँचते हैं, इसलिए वे इस कार्य के नियमों से अच्छी तरह परिचित हो जाते हैं।

प्रशासनिक नौकरशाही के प्रमुख शक्ति की राजनीति के विवेकज्ञ होते हैं, किन्तु उन्हें इसके सम्बन्ध में विश्वस्तनीय सूचना नहीं मिल पाती। वे अपनी स्थिति में बन्दी रहते हैं तथा अपने कार्यालय की कृत्रिम दुनिया से इस शक्ति के बारे में कुछ नहीं जानते। यह हो सकता है कि काम बिना किसी परेशानी के सुगमतापूर्वक चलता रहे जबकि बाहरी दुनिया में इसके प्रति ऐसा असन्तोष हो जिसे दूर किया जा सकता है।

नौकरशाही के कार्य

(The Role of Bureaucracy)

मुख्य कार्यपालिका अर्थात् सरकार की निर्वाचित राजनीतिक शाखा और स्थायी नौकरशाही में अन्तर इतना नहीं है जितना बताया जाता है। यही कारण है कि कई विचारकों ने नौकरशाही को सरकार की चौथी शाखा (Fourth Branch of Government) कहा है। सरकार की इस चौथी शाखा द्वारा निम्नीकृत कार्य किए जाते हैं—

सामाजिक परिवर्तन को क्रियान्वित करना (Implementing Social Change)—प्रजातन्त्रात्मक सरकार का मूल्या मापदण्ड बढ़ती हुई सामाजिक

आवश्यकताओं को पहचानना और उनके अनुसार कार्य करना है। वर्तमान समय में सरकार के कार्य पर्याप्त विस्तृत हो गए हैं क्योंकि जनता को माँग है कि सामान्य वन्द्याओं की प्रोत्साहन देने के लिए आवश्यक प्रत्येक कार्य सरकार द्वारा किया जाना चाहिए। आज समाज के प्रत्येक वर्ग में विभिन्न कार्य सरकार ने अपने ऊपर ले लिए हैं। उद्योगों में कार्य करने वाले मजदूर अपनी सुरक्षा के लिए सरकार की ओर देखते हैं।

स्वयं उद्योग भी बहुत कुछ सरकारी ढेको पर निर्भर हैं। इस प्रक्रिया में सरकार विरोधी पक्षों के बीच मध्यस्थ से अधिक बन गई है। इसने सभी नागरिकों के लिए सुरक्षा और सद्जीवन प्राप्त करने का उत्तरदायित्व स्वीकार कर लिया है। यह परिवर्तन जनता की स्वीकृति से हुआ है, किन्तु परिवर्तन स्वयं अपने आप क्रियान्वित नहीं करता। राष्ट्रपति विस्सन का कहना था कि सर्विधान को क्रियान्वित करना उसे बनाने से अधिक कठिन है। मर्यादों में नवीन प्रयोगों के लिए आवश्यक कुशलता और अनुभव लोकसेवा द्वारा प्रदान किया जाना चाहिए। पिछले तथा प्रीस्थता के कथनानुसार "इस अर्थ में नौकरशाही एक सामाजिक माध्यम है जो व्यवस्थापिका के अधिप्राय और उसकी पूर्ति के मध्य स्थित दूरी को भरती है।"

जब एक बार व्यवस्थापिका निर्णय ले लेती है तो नौकरशाही उसे क्रियान्वित करने के लिए कदम उठाती है। विभिन्न सरकारी विभागों की नीतियों एवं कार्यों पर विभिन्न हित-ममूहों का प्रभाव पड़ता है। क्रियान्विति की प्रक्रिया को नौकरशाही पर विभिन्न समूह प्रभावित करते हैं। जब नौकरशाही व्यवस्थित तकनीकी का विकास कर लेती है तो यह विशेष हितों के दावों का विरोध करने की शक्ति प्राप्त कर लेती है।

2/ नीति की सिफारिश करना (Recommendation Policy)—नौकरशाही का नीति-निर्धारण में भी योगदान होता है। व्यवस्थापिका बहुत कुछ प्रज्ञामय विशेषज्ञों पर आधारित रहती है क्योंकि सार्वजनिक नीति में प्रायः ऐसी तकनीकी जटिलताएँ पायी जाती हैं जिनमें विशेष ज्ञान और मोक्ष-विचार की आवश्यकता होती है। व्यवस्थापिका के अधिमध्य सदस्य अनुभवहीन होते हैं जिन्हें बहुत कुछ विशेषज्ञों के निर्णयों पर निर्भर रहना होता है। उदाहरण के लिए, व्यवस्थापिका सेना सम्बन्धी निर्णय लेना चाहे तो इसके लिए उसे सम्बन्धित विशेषज्ञों से पूछना पड़ करनी होगी।

वेबर का कहना था कि आधुनिक राज्य पूर्ण रूप से नौकरशाही पर निर्भर है। नीति-निर्माण पर नौकरशाही का प्रभाव व्यवस्थापिका की प्रक्रिया के दो सोपानों में रहता है। प्रथम, नौकरशाही को प्रायः व्यवस्थापन की पहल करने तथा प्रस्तावित विषयों पर व्यवस्थापिका को सिफारिश करने के लिए आमन्त्रित किया जाता है। दूसरे, व्यवस्थापिका द्वारा पारित व्यवस्थापन को क्रियान्वित करने में नौकरशाही कुछ स्वायत्तता का व्यवहार करती है। नौकरशाही का परामर्श महत्त्व

गवता है क्योंकि वह जानती है कि नीति को किस प्रकार क्रियान्वित किया जाएगा। यदि नीति के सक्रिय उपलब्ध न किए जा सकें तो इसकी जातकारी भी नीतिरक्षाही द्वारा ही पदान की जा सकती है। वह उपयुक्त विकल्प प्रस्तुत करने में भी समर्थ है।

3. व्यवस्थापन करना (Framing Legislation)—प्रशासनिक शाखा द्वारा पर्याप्त मात्रा में व्यवस्थापन की पहल की जाती है। कहा जाता है कि अमेरिकी कांग्रेस में प्राये से अधिक व्यवस्थापन कार्यपालिका-विभागों और अभिकरणों में जमा लेना है तथा राष्ट्रपति द्वारा बजट-ब्यूरो के माध्यम से समन्वित किया जाता है। लोक-प्रशासन का एक प्रतिनिधित्वपूर्ण कार्य यह है कि इसकी नीति समूह के हितों को अभिव्यक्त करनी है। कांग्रेस द्वारा किया जान वाला व्यवस्थापन प्रशासनिक अधिकारियों की मिकारिजों पर आधारित होता है।

उच्चस्तर के अधिकारी नीतिरक्षाही का समय व्यवस्थापन से सम्बन्धित कार्यों में व्यतीत होता है ताकि प्रशासन कार्य सरल बनाया जा सके। प्रशासनिक शाखा प्रस्तावित विषय के बारे में देश भर के सम्बन्धित समूहों से पृष्ठनाथ करती है। प्रशासक व्यवस्थापिका में स्थित अपने मित्रों से विचार-विमर्श करते हैं। अधिकारी अभिकरणों में व्यवस्थापिका में अपने हितोंपी होते हैं जो बदले में अभिकरण से कुछ लाभ उठा लेते हैं। इस प्रकार का सम्पर्क व्यवस्थापिका में प्रशासनिक प्रस्तावों की स्वीकृति को सफल बना देता है।

4. व्यवस्थापिका को प्रभावित करना (Influencing Legislature)—नीतिरक्षाही का प्रभाव नीति पर उस समय पड़ता है जब व्यवस्थापिका द्वारा व्यवस्थापन पर विचार-विमर्श किया जा रहा हो। विशेषज्ञों की आवश्यकता नीतिरक्षाही के योगदान को महत्वपूर्ण बना देती है। मुख्य विषयों पर व्यवस्थापिका की समितियाँ प्रशासनिक विभागों से लिखित वक्तव्य माँग लेती हैं। प्रशासक कार्यपालिका की उन गुण वंशकों में भाग लेते हैं जिनमें प्रमुख निर्णय लिए जाते हैं। विभागों एक अभिकरणों द्वारा समितियों को घाँकड़े प्रस्तुत किए जाते हैं ताकि व्यवस्थापन के समर्थन में बोलते समय वे उनका प्रयोग कर सकें। प्रशासक सम्मेलन-समितियों में बैठते हैं ताकि उनके विभागों की प्रभावित करने वाले विषयों पर परामर्श दे सकें।

नीतिरक्षाही प्रतिवृत्तिनापूर्ण शाखावरण में कार्य करती है। शक्ति, सम्मान और प्रतिष्ठे के लिए लगातार सघर्ष चलाता रहता है। अधिक कार्यक्रमों का प्रथम कि उनके लिए अधिक धन एकत्रित किया जाए और साथ ही कार्यक्रम में सामान्य होंने वाले समूह का समर्थन भी प्राप्त किया जाए। प्रशासन को न केवल नीति निर्माण में अधिक भाग लेना पड़ता है बल्कि उसे नीति को क्रियान्वित करने के लिए आवश्यक राजनीतिक शक्ति का मकठन भी करना होता है। जिन सेवाओं को प्रमुख हित-समूहों का अनुगामित महयोग नहीं मिलना वे सन्तोषजनक रूप से कार्य नहीं करते। सरकारी अभिकरण और जनता के बीच पारस्परिक लाभ के

कारण ही सम्बन्ध स्थापित होना है। जनता को आवश्यक सेवाएँ प्राप्त होनी हैं जबकि नौकरशाही स्तर और शक्ति प्राप्त करती है।

5 प्रतिद्वन्द्वी हितों के बीच समायोजन (Weighing Competing Interest)—नौकरशाही व्यवस्थापन कार्य में कुछ विवेक से काम लेती है और इस प्रकार उसकी शक्तियों में पर्याप्त वृद्धि हो जाती है। प्रशासनिक कभी-कभी सार्वजनिक हित को अपने कार्यों का आधार बनाकर अधिक विवेक का प्रयोग करने लगते हैं। इस सामान्य हित के बोध विशेष हितों को गौण बना दिया जाता है। यह कार्य प्रशासनिक प्रभाव का विषय है। नौकरशाही का सामान्य हित का अपना व्यक्तिगत मापदण्ड होना है और इसलिए वह विशेष हितों के दबाव को झुका सकती है। यह व्यवहार कुछ राजनीतिक वास्तविकताओं में सीमित हो जाता है। अधिकारी अपने अधिकारों को एक विशेष हित का प्रतिनिधि मानता है और इसलिए वह अन्य अधिकारों के हिता का अनियोजित बन जाता है। उच्चस्तरीय प्रशासन प्रायः अपने विवेक का प्रयोग अपने अधिकारों द्वारा सेवित सर्वाधिक शक्तिशाली समूह को प्रोत्साहित करने के लिए करते हैं। व्यवहार में नौकरशाह अनेक राजनीतिक बातों को ध्यान में रखता है। वह सोचविचार के विरोधी दावों, सेवित व्यक्तियों की माँगों समुदायात्मक आवश्यकताओं और व्यक्तिगत मूल्यों की प्राथमिकताओं में समतुल्य स्थापित करता है।

इस प्रकार प्रशासनिक अधिकारण धारण-निर्भर होता है। उनकी प्रमुख स्वामिभक्ति प्रायः सामान्यवादी अधिक हितों के प्रति होती है। यदि अधिकारण को जीवित रहना है तो उसे लगाने पर अपनी स्थिति का मूल्यांकन राजनीतिक वास्तविकताओं के सन्दर्भ में करना चाहिए और उमी क अनुसार व्यवहार करना चाहिए।

6. व्यवस्थापन को क्रियान्वित करना (To Implement Legislation)—नीति की क्रियान्विति पर भी नौकरशाही का प्रभाव पर्याप्त महत्त्व रखता है। प्रशासनिक विवेक के कारण कई बार कुछ ऐसे कानूनों को लागू होने से रोक दिया जाता है जिसका जनमत विरोधी होता है। व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित नीति को व्यावहारिक रूप देने में प्रशासनिक पर्याप्त विवेक से काम लेते हैं। प्रशासनिक अधिकारी मूल कानून के परिवर्द्धन या व्याख्या के लिए नियम और विनियम निर्धारित करने हैं। औद्योगिकरण तथा नियामकीय कार्यों के विकास के कारण अनेक सरकारी विभाग और अधिकारण नियम निर्माण की शक्ति का प्रयोग करते हैं, यद्यपि शक्ति का यह प्रयोग हमेशा निरालसता, विधायी-मापदण्ड के साथ अनुकूलता, कानून के शासन, आदि में सम्बन्धित होता है।

7 व्यावसायिक और नैतिक बातों के बीच समतुल्य स्थापित करना (Balancing Professional and Ethical Consideration)—नौकरशाही के कार्यों में व्यावसायिक मूल्य और नैतिक मूल्यों के बीच कई बार विरोध उत्पन्न हो

जाना है। निर्यात लेते समय प्रशासनिक अधिकारियों को व्यक्तिगत नैतिकता एवं व्यावसायिक मापदण्ड दोनों का ध्यान रखना होता है। किसी भी कम महत्वपूर्ण विषय पर नोकरशाह अपने व्यक्तिगत विचारों के कारण विरोध का सामना नहीं करना चाहता।

8 सरकार के कार्यों को सम्पन्न करना (To Carry out the Work of Government)—नोकरशाही द्वारा नीति-रचना पर डाले गए प्रभाव का मर्म यह नहीं है कि उसे रियायत करने में इनका कम योगदान होता है। सरकार के साधारण कार्यों को सम्पन्न करना नोकरशाही के हाथ में रहता है। नागरिकों के दिन-प्रतिदिन के जीवन को प्रभावित करने वाले घने कार्य नोकरशाही द्वारा सम्पादित किए जाते हैं।

नोकरशाही की घालोचना (Criticism of Bureaucracy)

‘नोकरशाही’ एक घुरा शब्द माना जाता है और इसकी कई प्रकार से घालोचनाएँ की जाती हैं। नोकरशाही ढाँचा तथा इसमें कार्य करने वाले लोग प्रजिया की बढोस्ता को प्रोत्साहन देते हैं और इसलिए संयुक्त के बाहर के लोगों के विरोध का कारण बनते हैं। यह कहा जाता है कि नोकरशाही एक ऐसी शक्ति है जो साधारण नागरिकों की स्वतन्त्रता को सतरे में डाल देती है। इसके कारण लाभ-पीनाशाही और तानाशाही आदि की प्रवृत्तियाँ विकसित होती हैं।

नोकरशाही के घालोचकों में ‘रेमजैम्योर तथा लॉर्ड हीवर्ट का नाम विशेष उल्लेखनीय है। रेमजैम्योर के मतानुसार नोकरशाही की शक्तियाँ प्रजातन्त्र के घाबरण के नीचे फलनी फलती हैं। लॉर्ड हीवर्ट ने नोकरशाही को नवीन निरकुशता का नाम दिया है। उनके मतानुसार नागरिक सेवा उस शक्ति को प्राप्त करने का प्रयास कर रही है जिसका उत्तरदायित्व व्यवस्थापिका और न्यायपालिका पर है। रेमजैम्योर ने नोकरशाही की तुलना मणि से की है जो सेबक के रूप में तो बहुत मजबूत सिद्ध होती है किन्तु मालिक या स्वामी बन जाने पर क्षतक बन जाती है।

अमेरिकी राष्ट्रपति हुवर (Hoover) का मत था कि नोकरशाही में प्राप्त स्वस्थिरता, स्वविस्तार और अधिक शक्ति की धीरे-धीरे ऐसी प्रवृत्तियाँ हैं जो कभी संतुष्ट नहीं हो सकती। कहा जाता है कि नोकरशाही मोरप्रिय लोगों के प्रति अनुत्तरदायी होती है। नोकरशाही में शक्ति की भ्रम होती है और यह धीरे-धीरे नीति निर्माण के कार्य पर हावी होती जा रही है। नोकरशाही की घालोचना करते समय जिन दोषों का उल्लेख किया जाता है उनमें से मुख्य निम्नवत् हैं—

1 जन साधारण को कार्यों की ज़िम्मेदारी (Unresponsiveness to Popular Demands)—नोकरशाही यह मानकर चलती है कि वह लोकहित की रक्षक है और उसी के द्वारा जनहित को मजबूत व्याख्या की जा सकती है। यदि लोकमत जनहित के विरुद्ध है तो नोकरशाही उसकी उपेक्षा करने में आगा-पीछा नहीं देखती। इस

तर्क के आधार पर नीकरशाही जनमत की किसी भी माँग का विरोध कर देती है। वह राजनीतिक वातावरण के परिवर्तन के अनुकूल प्रतिक्रिया नहीं करती।

यह आलोचना बहुत कुछ तथ्यपूर्ण है। नीकरशाही का आधार प्रक्रिया के कुछ मापदण्ड निर्धारित कर देना है जिसके कारण परिवर्तन कठिन हो जाता है। सीधा सम्पर्क अत्यन्त घटपट हो जाता है और रहता भी है तो अधिकारी अत्यधिक निरपेक्ष दिखाई देने हैं। नियमित प्रक्रियाएँ (Routine Procedures) लोचहीनता लाती हैं। अधिकारी विशेषज्ञ बने जाते हैं। वे लोगों की अपेक्षा तकनीकी पर अधिक ध्यान देते हैं और बौद्धिक पर्याप्तता की स्थिति में आ जाते हैं।

नीकरशाही अपने आप में एक आत्म-निर्भर मस्या है। इसने मूल्यों का पद-सोपान, स्तर और शक्ति की महत्वाकांक्षाएँ इनकी अपनी होनी हैं। दूसरी मस्याओं की भाँति यह उन परिवर्तनों का विरोध करती है जो इनके हितों को चुनौती देते हैं। प्रक्रियाएँ और परम्पराएँ ब्याँलें की गोपनीयता, व्यक्तिगत अधिकारियों के सामाजिक मूल्य तथा बड़े संगठनों की लोचहीनता आदि सब नीकरशाही की जनमत के प्रति प्रतिक्रिया की मजबूती देते हैं। यही कारण है कि नागरिक सेवा प्रायः रुढ़िवादी होती है। इसके उदाहरण विभिन्न देशों के प्रशासनिक इतिहास में देखे जा सकते हैं।

उपरोक्त आलोचना में तथ्य होते हुए भी यह सच है कि वर्तमान प्रजातन्त्रमय नागरिक सेवा जनता की भावनाओं के परिवर्तनों के साथ अपने आपकी बदलती रही है। इस ध्यान पर ध्यान देकर अनुसरदायित्व के कारण की जाने वाली आलोचना अधिक महत्व नहीं रखती। नीकरशाही का नियंत्रण अन्तिम रूप में निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है। ऐसी स्थिति में वह जनमत की पूर्ण अवहेलना नहीं कर सकती तो भी यदि हम प्रतिक्रिया की चाल को तब करना चाहें तो इसके लिए सकारात्मक दृष्टिकोण की आवश्यकता है।

2/ लालपीनाशाही (Redtapism)—नीकरशाही का एक दोरा यह बताया जाता है कि इसने कार्यों में पर्याप्त विनम्र होता है। नीकरशाही के कार्य नियम प्रकृति के होते हैं। अधिकारी प्रक्रिया की औपचारिकताओं में विश्वास करते हुए बठोरता के साथ नियमों और विनियमों का पालन करते हैं जिसके परिणामस्वरूप कार्य की सम्पन्नता में बाधा पहुँचती है। नीकरशाही प्रक्रिया की औपचारिकताओं को अपना उद्देश्य बना लेती है जबकि वे जनता की सेवा के लिए माध्यम मात्र हैं।

लालपीनाशाही का विकास कई परिस्थितियों का परिणाम है। एक बड़ा कारण यह है कि कार्यवृत्तना की दृष्टि से प्रशासन कार्य के कुछ मोरान स्वीकार कर लेता है। प्रगति का प्रेम, निश्चित व्यवस्था, कार्य की निर्धारित गति तथा नियम, कार्य सम्पादन आदि कुछ चीजें हैं जिन्हें लालपीनाशाही जन्म लेती है। अधिकारिक उत्पादन करने की दृष्टि से सरकारी संगठन कार्यों की नियमितता पर बारी जोर देते हैं।

लालपीताशाही का विकास इस कारण भी प्रोत्साहित होता है कि लोक-प्रशासन में कानूनों का अधिक महत्त्व है। प्रजातन्त्रात्मक सरकार किसी सरकारी अधिकारी की अन्तरात्मा से मचालित न होकर बस्तुगत नियमों से मचालित होती है। लालपीताशाही वह साधन है जिसके माध्यम से यह निश्चित किया जा सकता है कि सरकार सभी के साथ एक जैसा व्यवहार करेगी। प्रशासकों का प्रत्येक कार्य जनता की आनोचना और निरीक्षण के लिए मुला रहता है, इसलिए वह कानून के अनुसार कार्य करना उचित समझती है।

3 शक्ति प्रेम (The Lust of Power)—इसमें कोई सन्देह नहीं कि नीकरशाह शक्ति के भूसे होते हैं। विभिन्न विभागों के नीकरशाह शक्ति के सधर्म में रत रहने के कारण लोकहित को भुला देते हैं। स्पाई नागरिक सेवा के सदस्य प्रजातन्त्र के नाम पर विभागों की शक्ति में निरन्तर वृद्धि करने जा रहे हैं और मन्त्रियों के उत्तरदायित्वों के सिद्धांत के नाम पर उन्होंने सारी शक्तियाँ स्वयं के हाथों में केन्द्रित कर ली हैं।

4 विभागीकरण या साम्राज्य-रचना (Departmentalism or Empire-Building)—नीकरशाही में समाज से पृथक् रहकर कार्य करने की प्रवृत्ति होती है। उनका एक पृथक् वर्ग बन जाता है। इस वर्ग के लोग अपने आपको दूसरे लोगों से श्रेष्ठ समझने लगते हैं। वे सामान्य जनता के साथ घुस मिल नहीं पाते। नीकरशाही के कारण सरकार के कार्य पृथक् खण्डों में विभाजित हो जाते हैं, क्योंकि प्रत्येक नागरिक-सेवा अपनी सत्ता एवं महत्त्व का प्रदर्शन करना चाहती है। प्रत्येक विभाग अपने आपको स्वतन्त्र और पृथक् इकाई मानकर भूम जाता है कि यह किसी बड़े समय का एक भाग है। वह अपने अधिकार-क्षेत्र को ही अपनी अन्तिम सीमा मानने लगता है।

5. प्राचीनता के समर्थक (Supporters of Conservatism)—नीकरशाही के सदस्य प्राचीन परम्परा एवं रीति-रिवाजों के समर्थक होते हैं। वे नवीनता और विकास के प्रति प्रायः विरोधी मानना रखते हैं। जो व्यवहार प्रचलित परम्पराओं के अनुकूल है तथा जिसका पालन करने की उन्हें आदत पड़ गई है, उसे नीकरशाही के सदस्य उचित मानते हैं।

6. तानाशाही प्रवृत्तियाँ (Despotic Tendencies)—लॉर्ड होवर्ड ने नीकरशाही को तानाशाही का नया रूप बतलाया है। उनका कहना है कि प्रशासनिक तानाशाही के बढ़ने के कारण नागरिकों की स्वतन्त्रता धीरे-धीरे मर्याप्त हो जाएगी। ब्रिटिश नीकरशाही का मूल्यांकन करते हुए होवर्ड ने यह तर्क दिया है कि इस समय व्यक्तिगत अधिकार व स्वतन्त्रताएँ खतरे में हैं क्योंकि उच्च नीकरशाही प्रवृत्ति के अधिकारी कुछ ऐसे ही विश्वासों के साथ कार्य करते हैं। ये विश्वास निम्नलिखित हैं—

- (i) कार्यपालिका का कार्य प्रशासन करना है।
- (ii) शासन करने के लिए उपयुक्त व्यक्ति केवल विशेषज्ञ है।
- (iii) प्रशासन कला में विशेषज्ञ स्पाई अधिकारी होते हैं जो प्राचीन और

नियेधात्मक मन्त्रालयों का प्रदर्शन करते हैं। वे अपने आपको महान् कार्यों में योग्य मानते हैं।

- (iv) वे विशेषज्ञ वस्तु-स्थिति के अनुसार व्यवहार करते हैं और जिन परिस्थितियों में रहते हैं उन्हीं के अनुसार स्वयं को ढाल लेते हैं।
- (v) विशेषज्ञों के लाभदायक कार्यों के दो प्रमुख अवरोध हैं—एक संसद की सम्प्रभुता और दूसरा कानून का शासन।
- (vi) विशेष जनता की शक्ति-शक्ति इन अवरोधों को दूर करने में बाधक बन जाती है। विशेषज्ञों को संसद के प्रभुत्व को प्रभावहीन बनाने के लिए कानून के शासन को अपनाना चाहिए।
- (vii) इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए नीकरशाही को संसदीय रूप ग्रहण कर पहले अपने हाथ में मनमायी शक्तियाँ ले लेनी चाहिए और उसके बाद कानूनी सहायकों का विरोध करना चाहिए।
- (viii) नीकरशाही का यह कार्य उस समय अत्यन्त सरल मिथ्य होगा जबकि वह—(a) एक मोटी रुपरेखा के रूप में पारित विधान प्राप्त कर सके, (b) अपने नियमों, आदेशों और विनियमों से उस विधान की रक्षिता की पूर्ति कर सके, (c) संसद के लिए अपने नियमों, आदेशों एवं विनियमों पर रोक लगाना कठिन या असम्भव बना दे, (d) उनके लिए कानूनी शक्ति प्राप्त कर सके, (e) अपने स्वयं के निर्णय को अन्तिम बना सके, (f) ऐसा प्रदग्ध कर सके कि उसके निर्णय के लक्ष्य ही संपत्ता के प्रमाण बन सकें, (g) कानूनी प्रावधानों में परिवर्तन करने की शक्ति प्राप्त कर सकें और कानूनी न्यायालय में किसी प्रकार की क्षीन को रोक सकें या उपेक्षा कर सकें।
- (ix) यदि विशेषज्ञ लॉर्ड चीफ़मैन से भूमि या सके न्यायाधीशों के पद को नागरिक-सेवा की एक शाखा के रूप में सीमित कर सकें, मुकदमों में पहले से ही अपनी राय पकट करने के लिए न्यायाधीशों को बाध्य कर सकें तथा न्याय मन्त्री बड़े जाने वाले एक न्यायाधीश के माध्यम से स्वयं ही उसकी नियुक्ति करें तो सारी बाधाएँ दूर की जा सकती हैं।

लॉर्ड हीवर्ट द्वारा की गई उपर्युक्त धारणाओं का आधार *डिपूटी लीगिस्लेशन* (Delegated Legislation) है। व्यवस्थापिका द्वारा मोटी रूपरेखा में युक्त कानून पारित कर दिया जाता है और इस कानून की छोटी मोटी बातों को नागरिक सेवा पूरा कर सकते हैं। इस प्रकार नागरिक सेवकों को व्यवस्थापन के क्षेत्र में शक्ति प्राप्त होती है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि नीकरशाही अनेक दोषों से पीड़ित रहती है। प्रो रॉबसन (Prof Robson) के अनुसार “नीकरशाही जिन दोषों में दूषित रहती है वे हैं—” अधिकांशियों के धातम-गौरव की प्रतिशयपूर्ण भावना अथवा अपने कार्यालय

को अनावश्यक महत्त्व देना, व्यक्तिगत नागरिकों की सुविधाओं या भावनाओं के प्रति उदासीनता दिखाना, विभागीय निर्णयों की सत्ता की लोचहीनता एवं बाध्यकारिता (चाहे वे व्यक्तिगत मामलों में कितने ही अन्यायपूर्ण क्यों न हों), विनियमों और औपचारिक प्रक्रियाओं के प्रति सुभाव, प्रशासन की विशेष इकाइयों की क्रियाओं को अधिक महत्त्व देना और सरकार को एक सम्पूर्ण के रूप में न देखना, यह न पहचानना कि प्रशासक और प्रशासितों के बीच स्थिर सम्बन्ध प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया का एक मूलभूत भाग है।" नौकरशाही के अनर्घत साधनों को साध्य और एगो को साधन बना दिया जाता है तथा उसमें जगता और दूरदर्शिता की कमी रहती है। नौकरशाही के सदस्य सत्ता का दुरुपयोग करना चाहते हैं। उनमें वर्गीय या जातीय भावना का विकास होने लगता है। नौकरशाही के सम्बन्ध में प्रो लॉरेन्सी ने लिखा है कि "इसमें नियत कार्य के प्रति भावना रहती है, नियमों की लोचहीनता का बलिदान किया जाता है, निर्णय लेने में देरी की जाती है तथा प्रयोग करने से इनकार किया जाता है।"

कुछ सुझाव

(Some Suggestions)

नौकरशाही के दोषों को दूर किया जाना आवश्यक है। लोक-प्रशासन में इसका योगदान महत्वपूर्ण है। नौकरशाही धन के युग की एक परिहायना है। इसे ससदोप प्रजातन्त्र का भूल कहा जाता है। यथार्थ में नौकरशाही अपने आप में बुरी नहीं होती। इसमें जो बुराईयाँ पैदा होती हैं उन्हें दूर किया जा सकता है। यह माना कि नौकरशाही एक भाग की तरह है और यह स्वामी के रूप में विध्वंस भी कर सकती है, किन्तु हम क्यों न इसे एक सेवक के रूप में रखें ताकि यह हमारे लिए समूल्य बन सके।

नौकरशाही के दोषों को दूर करने तथा उसे अधिक उपयोगी बनाने के लिए विचारकों ने कुछ सुझाव प्रस्तुत किए हैं—

1. सत्ता का विकेंद्रीकरण (Decentralisation of Authority)—नौकरशाही की शक्तियों को विकेंद्रित कर दिया जाना चाहिए ताकि उनको सीमा के भीतर रखा जा सके। विकेंद्रीकरण न होने पर नौकरशाही सत्ता के तानाशाही बनने की सम्भावना उठ जाती है। अतिरिक्त विकेंद्रीकरण नौकरशाही को अनेक दोषों से युक्त बना देता है जैसे पृथक्ता, भावहीनता, लोचहीनता, स्थानीय स्थिति के विषय में अज्ञानता, कार्य में विलम्ब, कार्य का बेइयागन, आत्मतोष आदि।

2. नियन्त्रण (Control)—नौकरशाही पर संसद् और मन्त्रिमण्डल का प्रभावपूर्ण राजनीतिक नियन्त्रण रहना चाहिए ताकि उसके द्वारा सम्भावित शक्ति के दुरुपयोग पर रोक लगाई जा सके।

3. सामान्य जनता के प्रति उत्तरदायित्व (Accountable Towards General Public)—लोक-प्रशासन में नौकरशाही के दोषों को दूर करने के लिए उसे न केवल संसद् और कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी ही बनाया जाए बल्कि उसे

सामान्य नागरिकों के प्रति भी उत्तरदायी बनाया जाए। ऐसा होने पर नौकरशाही अपने आपको एक पृथक् वर्ग या जाति के रूप में मगठित नहीं करेगी।

4 प्रशासनिक न्यायाधिकरण (Administrative Tribunals)—ऐसे प्रशासनिक न्यायाधिकरण स्थापित होने चाहिए जहाँ सामान्य नागरिक लोक-सेवकों के विरुद्ध अपनी शिकायतें रख सकें और उनको दूर करा सकें। यह सुविधा प्रदान करने समय किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जाना चाहिए।

5 विभिन्न वर्गों का प्रतिनिधित्व (Representation of Various Classes)—नागरिक सेवकों को समाज के विभिन्न श्रेणियों तथा सामाजिक वर्गों का प्रतिनिधित्व करना चाहिए जिससे सभी को समान रूप से न्याय प्राप्त हो सके और किसी के साथ अनुचित पक्षपात न किया जाए।

6 प्रभावशाली संचार व्यवस्था (Effective Communication)—प्रशासनिक मगठन की संचार-व्यवस्था का प्रभावशाली होना ही पर्याप्त नहीं है, प्रशासकों और प्रशासितों के बीच भी संचार व्यवस्था का प्रभावशाली होना जरूरी है। पत्र-व्यवहार, मन्देशों का प्रादान-प्रदान एवं अन्य माध्यमों से दोनों को एक-दूसरे की बातें कहने-सुनने की पर्याप्त सुविधाएँ उपलब्ध होनी चाहिए।

7. बाहर के लोगों का योगदान (Contribution of Outsiders)—प्रशासन को अधिक उपयोगी और मार्गदर्शन देने के लिए उसे सामान्य जनता का सहयोग प्रदान किया जाना चाहिए। गैर-सरकारी लोगों का प्रशासन में योगदान प्राप्त करने से उसे अच्छे ढंगों में प्रज्ञान-व्यापक बनाया जा सकता है। लोक-प्रशासन की जनता की आवश्यकताओं एवं आवश्यकताओं के अनुरूप बनाया जा सकता है। अनिच्छित नौकरशाही में सुधार की प्रवृत्ति जाग्रत होनी है जो उसे उत्तरदायी, समर्थ एवं योग्य बनाती है।

प्रतिबद्ध प्रशासन-तन्त्र (Committed Bureaucracy)

प्रशासन के सन्दर्भ में हाल ही में यह माँग उभर कर आई है कि हमारा प्रशासन-तन्त्र प्रतिबद्ध होना चाहिए। जब यह बात कही गई तो इसके पक्ष और विपक्ष में बहुत कुछ वाद-विवाद हुआ। पहली बात तो यही उठी कि यदि प्रशासन-तन्त्र प्रतिबद्ध हो तो किसके प्रति? संसदीय दल के लोकतन्त्र में तो जहाँ दलीय सरकार बनती है, प्रतिबद्धता की यह शर्त और भी कठिन होगी। यदि प्रशासन-तन्त्र उस दल विशेष के प्रति प्रतिबद्ध होता है, जो आज सत्ताह्व है, तो क्या उस दल का शासन बदलने पर प्रशासन को भी नए शासन से समसुहयोग व्यवस्था बिरोध कर लेना चाहिए? क्या प्रतिबद्धता का अर्थ यह होगा कि प्रशासन अपनी निरपेक्ष प्रवृत्ति को रखा कर सत्ताह्व दल व्यवस्था उसके सदस्यों के आदेश या हित की ओर उन्मुख हो? इस प्रकार के बहुत से प्रश्न हम सन्दर्भ में उठाए गए हैं। हमसे यह नहीं कि यदि प्रतिबद्धता की माँग का यह अर्थ है कि प्रशासन अपनी ऐतिहासिक निष्पक्षता का रक्षण कर दे और वर्तमान शासन और इसकी स्थापित करने वाले दल की ओर हम

दर्ज नक स्वामिभक्त बन जाए कि परिवर्तन की समदीय प्रणालियों को भी प्रवृद्ध कर दे और ग्राम मंदिर वर्तमान शासन का समर्थन करे तो निश्चय ही ऐसी प्रतिबद्धता न तो नीकतन्त्र के लिए ही हितकारी हो सकती है, न समाज के स्वस्थ विकास के लिए।

पर प्रश्न यह है कि क्या प्रतिबद्धता की भाँव इस स्तर में बनी जा रही है। सामान्य में प्रशासन-तन्त्र से प्रतिबद्धता की जो माँग की जा रही है वह व्यक्ति अथवा दल के प्रति नहीं, बल्कि उन सिद्धान्तों के प्रति है जो हमारे मविधान में प्रस्थापित हैं और जिनके क्रियान्वयन के लिए हमारी योजनाएँ बनाई जा रही हैं।

उदाहरणार्थ, विधान कहता है कि सारे नागरिक कानून की दृष्टि में बराबर होंगे और किसी के साथ धर्म जाति, ऊँच-स्थान आदि के घतर के आधार पर भेदभाव नहीं किया जाएगा। विधान यह भी कहता है कि देश में छुआछूत को सहन नहीं किया जाएगा और इसे अपराध समझा जाएगा। नागरिकों को बोलने, एकत्र होने एक स्थान से दूसरे स्थान पर जाने, किसी भी प्रकार का पेशा करने आदि की स्वतन्त्रता होगी। विधान यह भी कहता है कि राज्य का यह कर्तव्य होगा कि सब नागरिकों के लिए जीवन-यापन के पर्याप्त साधनों की व्यवस्था करे और देश के उत्पादन साधनों का इस तरह केन्द्रीकरण न होने दे कि देश का जन मार्गजनिक हितों के विरुद्ध थोड़े से कोनों में इकट्ठा हो जाए। यदि प्रशासन में, जिसके हाथ में आज बहुत बड़े अधिकार हैं इन सिद्धान्तों के प्रति प्रतिबद्धता न हो तो इनका क्रियान्वयन प्रायः असम्भव हो जाएगा। वस्तुस्थिति यह है कि आज प्रशासन के कई क्षेत्रों में इस प्रकार की प्रतिबद्धता नहीं है जिसके फलस्वरूप मविधान के सामूहिक 31 वर्ष बाद भी छुआछूत, असमानता, शोषण, साधनों का कुछ कोनों में केन्द्रीकरण, कानून की दृष्टि में भेदभाव और पैसे या ताकत के बल पर आपाचापी बहुत-सी जगह अब भी काममें हैं।

सिद्धान्तों के प्रति प्रतिबद्धता की कमी केवल प्रशासन में ही हो, ऐसी बात नहीं है। शासन और सार्वजनिक संस्थानों में अग्रगण्य लोग ऐसे भीरू हैं जिनको अपने स्वार्थ के नामसे मविधान का ध्यान नहीं रहता और जो मविधान के क्रियान्वयन की भाँव में शिकार खेलते हैं और उनका हनन करते हैं। इन लोगों का जिनता विरवान अपने स्वार्थ में है, अपना सामाजिक स्थान में नहीं। अतः कहना पड़ेगा कि सिद्धान्तों के प्रति यह प्रतिबद्धता न केवल प्रशासन तन्त्र के कुछ घण्टों से बल्कि शासन और समाज के और भी बहुत से घण्टों से चरहाजिर है। अतः प्रतिबद्धता का लक्ष्य न केवल प्रशासन-तन्त्र में होना चाहिए, बल्कि सामाजिक सेवा और विकास से सम्बद्ध प्रत्येक व्यक्ति और संस्था में होना चाहिए।

कर्म के साथ अपने धन्य करण अथवा हृदय की भावना को समुक्त कर देने की प्रक्रिया को भगवद्गीता के शब्दों में कर्म से विकर्म का मेल कहा जा सकता है। कर्म से विकर्म का यह संयोजन किए बिना कर्म की सतवार में धार नहीं आती, प्रयत्न में प्रेरणा और स्कूनि नहीं आती, अथवा के साथ दिन का मेल नहीं होता। जिस प्रयत्न में हृदय न लगा हुआ हो अर्थात् जो आस्थाहीन, विश्वासरहित और

पशु हो, वह स्तूनिहीन और मृत होगा। यह शून्य त्रिम तरहें व्यक्ति के प्रयत्नों पर लागू है उभी तरह प्रज्ञामन और समाज के प्रयत्नों पर भी। देश और समाज के विकास के लिए हम जो योजनाएँ बना रह हैं उनके क्रियान्वयन में भी मानसिक भास्या और हादिक उत्साह का भेन होना जरूरी है। इसी मानसिक भास्या और हादिक उत्साह का नाम 'प्रतिबद्धता' है। यदि यह प्रतिबद्धता प्रयत्नों के साथ जुड़ी रह तो जिन लोग क हाथ में गरीब खेतिहरो को जमीन वांटन का काम है, वे पड़ों नामो से जमीन को मुद नहीं हड़पेंगे या खाने जैसे रिक्तदारो को नहीं वांटेंगे जिनका भेनी से कोई प्रयत्न सम्भव नहीं है। वे मधु उद्योगों के लिए विनरित की जाने वाली मत्पाई को बाले बाजार में नहीं बेचेंगे और उत्पादन के साधनों का भाल ऐसे लोगों के पास मग्रह होने देन में मदद नहीं देंगे जिनके पास पहले से ही आवश्यकता में अधिक है। हमारे सामाजिक विकास में स्थान स्थान पर ये कमियाँ देखी जानी हैं। इसका प्रधान कारण यही है कि हमारे कार्यक्रमों में, चाहे वे प्रज्ञामन के सदस्य हों, चाहे किसी राजनीतिक दल के, मिद्धान्तों के प्रति मन्वी भास्या और हादिक प्रतिबद्धता की कमी है।

प्राजिक योजना क्या है? समाज की सब प्रकार की बाजिव जरूरतों को पूरा करने के लिए उत्पादन और उनके म्यायपूर्ण वितरण की अवस्था करना। यह पुरांथ उत्पादन और म्यायपूर्ण वितरण उस समय तक नहीं हो सकता जब तक व लोग, जिनके हाथ में उत्पादन और वितरण का काम है, समाज निमाण के साथ उन उद्देश्यों के प्रति प्रतिबद्ध न हों जो प्रज्ञामन के काम की कृप रोजगार का साधन में समझ कर समाज के प्रति कर्तव्य रूप में करत हैं।

प्रतिबद्धता की भाग के विरुद्ध यह कहा जाता है कि यदि आज शासन करने वाला दल बदल जाए और उनके स्थान पर सरकार में दूसरा दल आ जाए तो इस प्रकार की प्रतिबद्धता का क्या होगा? यह भय बहुत दूर तक कारपनिक ही है। वास्तव में प्रतिबद्धता व्यक्ति मयवा दल के प्रति नहीं, बावशों और मिद्धान्तों के प्रति होनी चाहिए। शासन कोई भी दल सम्भान, यह सम्भावना नहीं है कि वह नया दल अनहिन के सर्वमान्य मिद्धान्तों को बिल्कुल उलट देगा। मात्र उद्देश्यों की पूर्ति के लिए जो साधन या प्रक्रिया मान काम में ली जा रही है उनमें नए दल द्वारा कुछ परिवर्तन किए जाने की खेटा की जा सकती है, पर मिद्धान्तों को बिल्कुल नकार दिया जाए, यह सम्भवानीन है। हमलिए अनहिन के उद्देश्यों के प्रति प्रतिबद्धता में यह भय नहीं है कि लोकात्पदीय प्रक्रिया से ऊपर की हुकूमत बदल जाने पर क्या होगा। थोड़ी देर के लिए यह भान भी लिया जाए कि खाने वाला नया शासन अनहिन के मौलिक उद्देश्यों में भी भारी उलट-फेर कर देगा तो यदि ऐसा उलट-फेर जन-प्रतिनिधियों की साविधानिक महमनि में ही होता है तो हमरो अपनी प्रतिबद्धता में बावश्यक परिवर्तन कर लेन में मन्नेव नगी होना चाहिए। यह निश्चय है कि प्रज्ञामन कल्याणकारी राज्य का समर्थक उभी समय हो सकता है जब देन के कल्याणकारी सविधान और उनकी उरन्धि के लिए बनने वाली योजना में हमारा हादिक और सक्रिय महयोग हो। सहयोग की इस भावना को ही प्रतिबद्धता समझा जाना चाहिए।¹

**नौकरशाही और वर्तमान सरकार : प्रजातन्त्र में नौसिखियों :-
और विशेषज्ञों की भूमिका तथा उनका पारस्परिक सम्बन्ध
(Bureaucracy and Modern Government : The Role
of Amateurs and Experts in Democracy and their
Inter-relationship)**

समसात्मक प्रजातन्त्र में मन्त्रियों और लोकसेवकों के मध्य परस्पर घनिष्ठ सम्बन्ध रहते हैं। इन दोनों को एक प्रकार से प्रशासनिक यान के दो पहिए कहा जा सकता है। मन्त्रियों द्वारा निम्न प्रशासनिक नीतियों के कार्यान्वयन का उत्तरदायित्व लोकसेवकों के कन्धों पर रहता है। नौकरसेवकों का कार्य नीति के क्रियान्वयन तक ही सीमित नहीं है बल्कि वह उनको बनाने में भी (मन्त्रियों को) अपनी विशिष्ट भूमिका देते हैं। इस तरह समक्ष शासन-व्यवस्था, उदाहरणार्थ ब्रिटिश शासन-व्यवस्था, भारतीय शासन-व्यवस्था, अविशेषज्ञ (Amateurs) और विशेषज्ञ (Experts) के सम्बन्ध पर आधारित है, पर्याप्त संसदीय शासन-सूत्र का संचालन करने वाले लोग दो प्रकार के होते हैं—मन्त्रिगण और लोकसेवक। मन्त्रियों में प्रशासनिक अनभिज्ञता होती है जबकि लोकसेवकों में प्रशासनिक ज्ञान की विशिष्टता होती है। मन्त्रिगण किस प्रकार प्रशासनिक दृष्टि से अनभिज्ञ अथवा अविशेषज्ञ हैं और लोकसेवक किस प्रकार विशेषज्ञ हैं, निम्नलिखित विवरण से स्पष्ट है—

मन्त्रियों की प्रशासनिक अनभिज्ञता

मन्त्री यद्यपि अपने विभाग के अध्यक्ष होते हैं, तथापि विभाग के वास्तविक अनुमोदों और प्रशासनिक कारीरियों का उन्हें प्रायः ज्ञान नहीं होता। मन्त्रिगण तकनीकी विषयों अथवा प्रशासन की गहराइयों में पहुँचने की सामर्थ्य नहीं रखते। यद्यपि मन्त्रियों को भी जनता की समस्याएँ पृथक् रूप में जानने का अवसर प्राप्त होता है, तथापि वे उनका सर्वेक्षण उन तीक्ष्ण तथा विश्लेषणात्मक रूप में नहीं कर पाते जितना कि प्रौद्योगिक कर्मचारी करते या कर सकते हैं। मन्त्रियों के लिए ऐसा होना स्वाभाविक भी है।

प्रथम मन्त्रि-पद पर उनकी नियुक्ति राजनीतिक आधार पर होती है। राजनीतिक दल में उनकी स्थिति, उनके व्यक्तित्व, उनकी व्यावहारिक एवं सामान्य योग्यता, प्रधानमंत्री की दृष्टि में उनका महत्त्व आदि बातों के आधार पर उन्हें मन्त्रि-पद दिया जाता है, न कि उन्होंने कोई विशिष्ट प्रतियोगी परीक्षा उत्तीर्ण की है।

दूसरे मन्त्रिगण अस्थायी रूप में अपने पद पर रहते हैं। उनका कार्यकाल अनिश्चित होता है और वे किसी विभाग के स्थायी अध्यक्ष नहीं होते। वे घाते हैं और चने जाते हैं। अतः अपने सारा समय और धन लगाकर उनसे विभाग की कारीरियों को जानने की आशा नहीं की जा सकती। एक समय में उनके लिए प्रशासन का पूरा-पूरा ज्ञान कर सकना असम्भव होता है।

तीसरे, मन्त्रिगण राजनीतिक प्रपञ्चों और गतिविधियों में इतने फँसे रहते हैं कि प्रशासन के वास्तविक कार्य को संचालित करने का उन्हें बहुत कम अनुभव हो पाता है। मन्त्रियों को समझ में जनता में एवं अन्य स्तरों पर अनेक उत्तरदायित्वों को पूर्ण करना पड़ता है। इन सबके बाद उसके पास इतना अधिक समय नहीं बच पाता कि वे प्रशासनिक मामलों में अधिक रुचि ले सकें अथवा गहराई से जाँच कर सकें।

उक्त सभी कारणों से मन्त्रियों की नीतिनिर्देश या अधिदेशन कहा जाता है। दूसरे शब्दों में वे ऐसे व्यक्ति हैं जो वेगैर प्रशासनिक नहीं होते, जिन्हें प्रशासन सम्बन्धी कोई प्रशिक्षण प्राप्त नहीं होता है और जिन्हें प्रायः प्रशासन का पर्याप्त अनुभव नहीं होता। वे केवल राजनीतिक प्रशासक होते हैं।

मन्त्रियों की इस प्रशासनिक अनभिज्ञता के सम्बन्ध में विद्वानों ने अनेक शोधकर्तव्यों बताई हैं। मनरो ने लिखा है—“कई अवसरों पर ब्रिटेन युद्ध मन्त्री कोई दार्शनिक या प्रान्त का नौसेना मन्त्री कोई व्यापारी या बैरिस्टर और व्यापार मन्त्री विद्यालय का बोर्ड प्रोफेसर रहा है। वित्त मन्त्री के सम्बन्ध में तो यह आशा की ही जानी चाहिए कि इस पद पर कोई ऐसा व्यक्ति ही नियुक्त किया जाए जो धन (Finance) की वारीकियों से परिचित हो, पर नहीं, अनेक बार धन मन्त्रियों के पद पर ऐसे व्यक्ति भी रह चुके हैं जो वेगैर राजनीतिज्ञ या वकील थे।”

मन्त्रि-पद के लिए कोई प्रशासनिक ज्ञान या प्रतियोगी परीक्षा में उत्तीर्णता आदि का आधार नहीं होता, इस बात पर प्रकाश डालते हुए मिडनी लो ने कहा है कि—“वित्त मन्त्रालय में द्वितीय श्रेणी के क्लर्क का पद प्राप्त करने के लिए नवयुवक को अनपेक्षित की परीक्षा में उत्तीर्ण होना पड़ेगा, पर वित्त मन्त्री अथवा उच्च का एक ऐसा व्यक्ति भी हो सकता है जो अर्थों के अपने थोड़े बहुत ज्ञान को भी भूल चुका हो जो उसने ईटन अथवा ऑक्सफोर्ड में प्राप्त किया हो और जब दसमालव अर्थों में लेता उसके सामने पहली बार रखा जाए तो वह उन छोटे छोटे बिन्दुओं का धन जानने के लिए उत्सुक हो।”

उक्त प्रसंग में यह स्मरण है कि इस बात की एक लोचनान्वित निद्वान्त माना जाने लगा है कि मन्त्रिगण प्रशासन के विशेषज्ञ नहीं होते।

लोकसेवकों की प्रशासनिक विशिष्टता

शासन-सूत्र संचालित करने वाला दूसरा वर्ग लोकसेवकों (Civil Servants) का है जो प्रशासनिक मामलों के विशेषज्ञ (Experts) होते हैं। लोकसेवक मन्त्रियों द्वारा निर्धारित नीति को क्रियान्वित ही नहीं करते बल्कि इसके बनाने में भी मन्त्रियों को तकनीकी सलाह देते हैं। सलाह देने का यह कार्य भी कम महत्त्वपूर्ण नहीं होता क्योंकि इसी सलाह पर अनेक बार प्रशासन की सफलता और असफलता निर्भर रहती है। लोकसेवकों द्वारा दिया गया परामर्श कई कारणों से प्रभावशाली बन जाता है। लोकसेवक प्रशासन में सम्बन्धित छोटी-से-छोटी बात से परिचित रहते हैं। उनका प्रशासन सम्बन्धी प्रशिक्षण और अनुभव उन्हें शासन कार्य का विशेषज्ञ

और यदि सचमुच देखा जाए तो वे इसलिए और भी अधिक उपयोगी होते हैं कि उन्हें प्रशासनिक ज्ञान की विशिष्टता नहीं होती। निम्नलिखित विवरण से यह मत स्पष्ट हो जाएगा—

1 मन्त्रियों का पटना मुख्य कार्य है कि वे प्रशासन की नीतियों का निर्धारण इस प्रकार करें कि जिनसे अधिकाधिक सार्वजनिक हित हो सके और लोकमन को समुचित आदर प्राप्त हो। मन्त्रियों को जिनका भावी निर्वाचन जनता की कृपा पर निर्भर होता है निरन्तर इस बात का ध्यान रखना पड़ता है कि उनकी नीतियों और प्रशासन के कार्यों की जनता पर अनुकूल प्रतिक्रिया हो, धन वे नीति-निर्माण में एक व्यापक दृष्टिकोण अपनाते हैं। उनका दृष्टिकोण समझौतावादी और प्रगतिशील विचारों वाला होता है। इसके विपरीत विशेषज्ञों का दृष्टिकोण संकुचित होता है। वे छोटी छोटी पारिभाषिक बातों को विशेष महत्व देते हैं और किसी बात पर प्रायः एकमत नहीं होते, धन यह बात परमावश्यक है कि मन्त्री लोकसेवकों की तरह प्रशासनिक विशेषज्ञ न हों, क्योंकि तभी वे उत्तरदायी दृष्टिकोण अपना सकेंगे और पूरे विभाग पर इस दृष्टि से आवश्यक नजर रख सकेंगे। यदि मन्त्री भी लोकसेवा सदस्यों की तरह ही प्रशासन-विशेषज्ञ होने लगेंगे तो उन्हीं के समान वे भी कार्यालय की फाइलों के कीड़े बन कर रह जाएंगे। वे लोकसेवकों की भांति विशेषज्ञ होने पर और सर्वत्र प्रशासनिक एवं विभागीय कार्यों में व्यस्त रहने पर मन्त्रिमण्डल, प्रशासन का संचालन, निर्देशन और जनता के साथ अपना निकट सम्पर्क स्थापित नहीं कर सकेंगे और जनता के कष्टों को अपना कष्ट नहीं बना सकेंगे। इसका स्वाभाविक परिणाम यह होगा कि प्रशासनिक और सार्वजनिक कार्यों में तालमेल नहीं बैठ सकेगा। जबकि ऐसा होना लोकतन्त्रात्मक शासन की सफलता के लिए अनिवार्य है। वास्तव में मन्त्री ही राष्ट्र की नाड़ी की गति को पहचान कर प्रशासकीय नीतियों को उदारवादी जामा पहनाते हैं और प्रशासन को लोकप्रिय बनाते हैं। रैमसे मैकडोनाल्ड (Ramsay MacDonald) ने ठीक ही कहा है कि “मन्त्रिमण्डल जनता और विशेषज्ञ तथा मित्राण व व्यवहार को जोड़ने वाला पुल है।” ओग (Ogg) के शब्दों में, “मन्त्री को विभाग और लोकमन के बीच एक मध्यस्थ के रूप में कार्य करना चाहिए ताकि विभाग का सम्बन्ध लोकमत से बना रहे और लोकमन को प्रशासन की आवश्यकता तथा समस्याओं का ज्ञान रहे।”

2 मन्त्रिमण्डलीय शासन का सार है मन्त्रियों का उत्तरदायित्व। मन्त्री व्यक्तिगत रूप से अपने अपने विभाग के प्रशासन के प्रति उत्तरदायी होते हैं लेकिन मन्त्रिमण्डल के सदस्य होने के नाते वे सम्पूर्ण प्रशासन के सुसंचालन के सामूहिक रूप से भी उत्तरदायी होते हैं। दूसरे शब्दों में, वे विभागीय हितों के साथ साथ सम्पूर्ण प्रशासन के हितों की भी ध्यान में रखते हैं, और चूंकि उन्हें सम्पूर्ण प्रशासन का ध्यान सर्वोपरि रखना होता है, वे मात्र विभागीय हितों की सीमा से ऊपर उठे हुए होते हैं। एक मन्त्री सिर्फ अपने विभाग से ही सम्बन्ध नहीं रखता, उसे दूसरे

विभागों की जरूरतों का भी ध्यान रखना पड़ता है। वह इस तथ्य को कभी नहीं भूल सकता कि मन्त्रियों के सामूहिक उत्तरदायित्व के कारण किसी दूसरे मन्त्री की हार का नेतीजा सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का पतन हो सकता है। अतः इस अनुमति के कारण उमका दृष्टिकोण उनका व्यापक होता है कि वह अपने विभागों के कार्यों का अन्य विभागों के कार्यों के साथ इस प्रकार सामंजस्य बैठता है कि समूची सरकार के लिए एक सामूहिक टिकाई के रूप में कार्य करना सम्भव होता है। सम्पूर्ण प्रशासन के सर्वोपरि हितों को अविशेषज्ञ मन्त्री ही मोच सकता है न कि विशेष लोकसेवक। प्रशासन के हितों का समष्टि रूप में ध्यान रखना मन्त्री के लिए आवश्यक है। ओग (Ogg) ने कहा है कि "उसे (मन्त्री को) इस योग्य होना चाहिए कि वह अपने विभाग को समष्टि रूप से भी देख सके। उसे मौखिक और मान्यताओं का ऐसा ध्यान होना चाहिए कि विभाग को अपने उचित कार्यक्षेत्र तक सीमित रखने में वह मार्ग-प्रदर्शक बन सके।"

समस्त प्रशासन के सर्वोपरि हितों का विचार एक उदार और व्यापक दृष्टिकोण वाला सुनझा हुआ व्यक्ति ही कर सकता है, प्रशासन की बारीकियों में फँसा हुआ मकुचित दृष्टिकोण वाला व्यक्ति नहीं। विशेषज्ञ विभागीय प्रशासनिक पचड़ी में फँसा रहता है। उसका विभागवाद उसे विज्ञान दृष्टिकोण नहीं अपनाते देता। इसके अनिश्चित विशेषज्ञ लोकसेवक ज्ञान की एक शाखा का विशेषज्ञ होता है और यह सम्भव है कि दूसरे विषयों में उसका ज्ञान शून्य हो। इसके विपरीत मन्त्री का महत्त्व एक सामान्य ज्ञान के रूप में होता है जो सभी विभागों के हित की दृष्टि से सोचता है और कार्य करता है। लॉस्की (Laski) ने ठीक ही लिखा है कि "हम व्यक्तियों को सर्व विभाग में इस कारण नहीं भेजते कि वे सुदृढ़ अर्थशास्त्री हैं, इसी प्रकार हम उन्हें कुपि विभाग प्रथवा शिक्षा मन्त्रालय में इसलिए नहीं भेजते कि वे कुपि विशेषज्ञ या शिक्षाशास्त्री हैं। वे ज्ञानको के रूप में महत्त्व रखते हैं किन्तु इस कारण नहीं कि किसी विषय विशेष की त्रिशुष्ट ज्ञानकारी रखते हैं बल्कि इस कारण कि हमको उनकी प्रशासनिक योग्यता पर विश्वास है शिक्षा के कारण उनमें वे गुण विद्यमान हैं जिनके कारण वे पहले व निर्यात कार्य कर सकेंगे। वे ही वे गुण हैं जिनके बिना ज्ञान चन्दाया नहीं जा सकता और ये गुण राजनीतिक प्रणाली में होने भी चाहिए यदि वह अपने पद का सफलतापूर्वक निर्वहन करना चाहता है।"

3 मन्त्री लोकमता के प्रति उत्तरदायी होते हैं और उनके लिए आवश्यक है कि अपने हृदय में लोकमता और उसके सदस्यों के प्रति आदर-भावना रखें। मन्त्री यदि विशेषज्ञ होंगे तो इसका मनोवैज्ञानिक कुप्रभाव यह हो सकता है कि वे स्वयं को इतना ज्ञानवान् और महान् समझने लगेंगे कि सम्भव है वे साधारण विधायकों के प्रति स्वयं को उत्तरदायी मानने में अपमान अनुभव करने लगें। वे ज्ञान व अज्ञान के समझ समझने लगें और इस बात को धमन्द न करें कि सामान्य ज्ञान वाले विधायक सत्त्व में उनसे इस प्रकार के प्रश्न करें जैसे स्वामी सेवकों से प्रश्न करते हैं। इस प्रकार की भावना का संचार होने से मन्त्री स्वयं लोकमता के प्रति अपने वास्तविक उत्तरदायित्व का निर्वाह नहीं कर सकेंगे और

उनसे उत्तरदायित्व के स्थान पर निरकुशता के विचारों को प्रोत्साहन मिलेगा। यह स्थिति समदीय शासन-व्यवस्था के लिए घातक होगी।

निरक्षर्य रूप में यह कहा जा सकता है कि मन्त्रियों के विशेषज्ञ न होने से प्रशासन में अथवा राजनीतिक क्षेत्र में उनकी उपयोगिता और महत्व को कोई आघात नहीं पहुँचता, प्रत्युत खास दृष्टियों में यह लाभदायक ही है। एक विभागीय अध्यक्ष को जो कि राजनेता होता है, अपने विभाग के कार्य की पूरी जानकारी होनी चाहिए लेकिन उसे उस विषय का विशेषज्ञ होना आवश्यक नहीं है। प्रत्येक विभाग में काम बँटे होना हैं और अनेक समस्याएँ घाती हैं जिनमें ऊँची योग्यता तथा जानकारी की आवश्यकता होती है। ऐसे विभागीय अध्यक्ष भी जो वर्गों से स्थायी रूप से उस विभाग में कार्य कर चुके हैं, उन सब समस्याओं पर एक-सी अधिकारपूर्ण जानकारी नहीं रख सकते तो फिर मन्त्रियों के लिए जिनका कार्यकाल श्रम्य और मरुटमय होता है यह सम्भव नहीं है कि वे अपने विभाग में आने वाली समस्याओं के सम्बन्ध में अधिकारपूर्ण चिन्तितना प्राप्त कर सकें। मन्त्रियों को उस दुनिया में नहीं रहना होना जिसमें सर्वसाधारण प्रवेश न पा सकें।

मन्त्रियों और लोकसेवकों का पारस्परिक सम्बन्ध

(Relationship between the Ministers and Civil Servants)

मन्त्रियों और लोकसेवकों के पारस्परिक सम्बन्ध में मतभेद हैं। कुछ विद्वानों की मान्यता है कि लोकसेवकों का ब्रिटिश प्रशासन में इतना प्रभाव है कि मन्त्रीगण उनके गकेतों पर चलते हैं तथा वे उनके हाथ का खिलौना बन कर कार्य करते हैं। उनका आरोप है कि ब्रिटेन में वस्तुतः नौकरशाही का आधिपत्य स्थापित हो गया है। इस मत के विपरीत विद्वानों के एक दूसरे वर्ग का कहना है कि ब्रिटेन में नौकरशाही के आधिपत्य की बात करना भ्रमर है। यह सही है कि ब्रिटिश प्रशासन के सूत्र में लोकसेवकों का काफी प्रभाव है और मन्त्रियों के कार्य उनसे प्रभावित होते हैं, परन्तु फिर भी वास्तविक निर्णय शक्ति मन्त्रियों में ही निहित है। मन्त्रियों में, अपने विभाग के लिए नए होते हुए भी, नीति निर्धारण और निर्णय करने की क्षमता होती है और वे ऐसा करते भी हैं। लास्की (Laski) का कहना है कि दोनों के सम्बन्ध वस्तुतः उनके व्यक्तित्व पर आधारित होते हैं। यदि मन्त्री का व्यक्तित्व प्रभावी है तो वह लोकसेवकों पर हावी रहता है, यदि मन्त्री एक कमजोर झीला-डाला व्यक्ति है तो उसे लोकसेवकों के हमलों पर चतना पड़ता है, अतः यह कहना अनुचित है कि प्रत्येक मन्त्री लोकसेवकों के हाथों का खिलौना होता है।

मता की ऐसी विभिन्नता में यह निर्णय करना कठिन है कि दोनों में कौन किसके द्वारा अधिक प्रभावित होता है तथापि वैधानिक स्थिति के अनुसार प्रशासन का अन्तिम उत्तरदायित्व मन्त्रियों पर ही है अतः लोकसेवकों को उन्हीं की इच्छा के अनुरूप चलना पड़ता है। मन्त्री मन्त्रिमण्डल द्वारा किए गए निर्णयों की सीमा के अन्तर्गत अपने अपने विभाग की नीति निर्धारित करते हैं और लोकसेवकों के माध्यम से उनको क्रियान्वित करते हैं। स्पष्ट है कि ऐसी स्थिति में लोकसेवकों का,

मन्त्रियों पर हावी रहने का तब तक कोई प्रश्न नहीं उठता जब तक कि मन्त्री स्वैच्छा से अपना धनवाने में उन्हें ऐसा अवसर न दे।

इस मक्षिप्त भूमिका के बाद अब हम कुछ विस्तार से यह देखने का प्रयास करेंगे कि नीकरशाही की शक्ति क्या है अर्थात् मन्त्रियों पर लोकसेवकों का क्या प्रभाव होता है और क्या मन्त्री लोकसेवकों के हाथों की कठपुतली होते हैं ?

मन्त्रियों पर लोकसेवकों का प्रभाव

यह सभी मानते हैं कि प्रशासन के क्षेत्र में लोकसेवकों का स्थान बड़े महत्त्व का है। मन्त्रियों के कार्यों पर उनका बहुत प्रभाव रहता है। मन्त्रियों को उनके सहायोग की आवश्यकता बनी रहती है—नीति-निर्धारण और योजनाओं के प्राप्ति बनाने से लेकर उनकी अन्तिम सफलता तक लोकसेवकों के सहायोग का निश्चित मूल्य है। शासन-सूत्र में उनके इस प्रभाव के कुछ प्रमुख कारण निम्नलिखित हैं—

प्रथम, मन्त्रिगण प्रशासन के विशेषज्ञ नहीं होते जबकि लोकसेवक उसके विशेषज्ञ होते हैं अतः मन्त्रियों को विभिन्न मामलों में उनसे परामर्श लेना पड़ता है। लोकसेवक अपने वृहत् प्रणाल्यकीय ज्ञान और दीर्घकालीन अनुभव के कारण प्रशासन का तकनीकी पक्ष और उनकी बारीकियाँ मन्त्रियों के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं ताकि वे (मन्त्री) अपने निर्णय करने में यथासम्भव कोई भूल न कर पाएँ। चूँकि मन्त्रिगण प्रशासनात्मक मामलों में इतना अनुभव नहीं रखते अतः उन्हें स्वभावतः दक्ष एवं विशेषज्ञ लोकसेवकों के प्रभाव में रहना पड़ता है।

दूसरे, मन्त्रियों की यह विशेष प्रवृत्ति होती है कि वे प्रशासन की किसी बात को प्रयोग पर नहीं छोड़ते क्योंकि ऐसा करने से उनकी नुटियाँ प्रकाशमें आती हैं, जिसका न केवल उनके स्वयं के अस्ति पर अपितु उस राजनीतिक दल पर भी, जिसके वे सदस्य हैं, विपरीत प्रभाव पड़ता है। स्वयं पर और अपने राजनीतिक दल पर दोषारोपण की स्थिति से बचे रहने के लिए मन्त्रिगण प्रायः प्रत्येक प्रशासन सम्बन्धी कार्य लोकसेवा के विशेषज्ञों से परामर्श लेकर करमा ही अधिक मर्यादा समझते हैं। लोकसेवक अनेक अवसरों पर मन्त्रियों के सम्मुख बहुमत से ऐसे मामलों रखते हैं जिनके बारे में मन्त्रियों को ज्ञान नहीं होता। उन मामलों में लोकसेवक उन्हें सलाह देते हैं और अनेक तथ्यों द्वारा उन मामलों या समस्याओं का समाधान प्रस्तुत करते हैं, फलतः मन्त्री उन पर हस्ताक्षर कर देता है। रैमजेम्बोर (Ramsay Muir) का मत है कि नीति-निर्माण, निर्णय और उनके क्रियान्वयन में मन्त्रियों पर लोकसेवकों का प्रभाव इतना अधिक रहता है कि मन्त्रियों को लोकसेवकों के हाथों की कठपुतली मात्र समझा जाना चाहिए। उनके शब्दों में, "जब तक मन्त्री कोई स्वाभिमान की गथा न हो या असाधारण विवेक, अक्षि और साहस में परिपूर्ण व्यक्ति न हो (और अल्प राजनीतिकों में इन दोनों ही प्रकारों के लोभ प्रायः नहीं होते), तो वे से निर्यात के मामलों में वह राज वृत्तियों के विचार को स्वीकार कर लेता है और अक्षि पक्ष पर हस्ताक्षर

नाम्मी ने मन्त्रियों और लोकसेवकों के सम्बन्ध की दृष्टि पर आधारित माना है। इस दृष्टि से उसने मन्त्रियों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया है—शक्तिशाली अस्तित्व वाले लोकप्रिय व्यक्तित्व वाले एवं भाष्य के सहारे चलने वाले। शक्तिशाली एवं प्रतिभामय व्यक्तित्व वाले मन्त्री लगभग सभी प्रशासनिक समस्याओं को अपने सामान्य विवेक से समझ लेते हैं और उनके समाधान के लिए लोकसेवकों पर अधिकृत नहीं रहते, अपितु आवश्यकतानुसार निर्णय करके लोकसेवकों को उस निर्णय को लागू करने का आदेश दे देते हैं। वे इस बात के प्रति पूर्ण सज्ज रहते हैं कि लोकसेवक कोई गलती न कर बैठें और लोकसेवक स्वयं इस मय में घातित रहते हैं कि कहीं उनसे प्रमादधानी न हो जाए। वे ऐसे मन्त्रियों के निर्णय के मुलापेक्षी रहते हैं। श्री विसटन चर्चिल ऐसे मशहूर द्वितीय प्रतिभाशाली मन्त्री थे कि किसी भी विभाग में उनकी उपस्थिति मान से वहाँ के कर्मचारियों की भावनाएँ बदल जाती थी।

कुछ मन्त्री यद्यपि शक्तिशाली व्यक्तित्व के धनी होते हैं, किन्तु अपनी लोकप्रियता के रूप पर लोकसेवकों पर हावी रहते हैं। उन्हें लोकसेवकों द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली प्रशामनीय वारिधियों की परवाह नहीं होती। वे तो प्रत्येक निर्णय और नीति को जनता की पसन्द की तराजू में तोलते हैं। लोकसेवकों के प्रत्येक परामर्श पर वे उसकी लोकप्रियता की दृष्टि में विचार करते हैं। वे लोकसेवकों को बना देने हैं कि जनता क्या पसन्द करेगी और लोकसेवक उन्हें ऐसा कोई सुझाव या परामर्श देने का साहम नहीं करते जो जनता की ताराज करने वाला हो। उन्हें अपनी लोकप्रियता या कर्मचारीपन की मन्त्री की इच्छानुसार लोकतन्त्रीकरण का जामा पहनाया पहना है।

कुछ मन्त्री न तो प्रतिभा सम्पन्न ही होते हैं और न लोकप्रिय ही, वे तो भाष्य के भरोसे चलने वाले होते हैं। उन्हें अपने प्रभाव व व्यक्तित्व की ही नहीं, प्रत्युत् अपने पद की चिन्ता भी नहीं रहती है। वे प्रायः स्व-निर्णय की अपेक्षा लोकसेवक-विशेषज्ञों के परामर्श पर अधिक अधिकृत रहते हैं। तथापि उन्हें यह अवश्य ध्यान रखना पड़ता है कि उनका विभाग दलीय-नार्विशम और मन्त्रिमण्डल द्वारा लिए गए निर्णय के अनुरूप चलता रहे, क्योंकि ऐसा न करने पर उनका मन्त्री पद ही सतरे में पड़ सकता है।

उपर्युक्त सम्पूर्ण विवेचन से स्पष्ट है कि मन्त्रियों के क्रियाकलापों पर लोकसेवकों का पर्याप्त प्रभाव पड़ता है और लोकसेवकों का सहयोग प्रशासनतन्त्र की सुगमतापूर्वक चलाने के लिए वांछनीय भी है। परन्तु मन्त्रिण की स्थिति लोकसेवकों के हाथों की बटुपुननी जैसी नहीं है। नीति के निर्माता मन्त्री ही हैं और लोकसेवकों की व्यवहार में उनकी इच्छा का आलन करना पड़ता है। वस्तुतः स्ट्रेट में अविशेषज्ञों और विशेषज्ञों के एक विशेष प्रकार का संत है। सरकारी कर्मचारी मन्त्रियों की आवश्यक जानकारी एवं तथ्य प्रदान करते हैं और सरकारी नीतियों को क्रियान्वित करते हैं। वे शासन पर दबने का प्रयास नहीं करते, प्रत्युत्

शामन की प्रकृति व स्वरूप को बनाने में सहायक होने हैं। मन्त्रियो और उनके अधीनस्थ कर्मचारियों या लोकसेवकों के सम्बन्ध की व्याख्या लॉर्ड मिलनर ने निम्नलिखित शब्दों में की है—

“शायं नियुक्त होने समय मन्त्री विभागीय कार्य-संचालन के बारे में कुछ नहीं जानते। उनके पास नीति होनी है, अपने विचार होने हैं, लेकिन जब उनका समय उन व्यावहारिक उद्दिनाओं, नए मकड़ों, विस्तृत सचिव ज्ञान तथा अनुभव में होता है जो स्थायी अधिकारों विषय के बारे में रखते हैं तब उन विचारों में बहुत परिवर्तन हो जाता है। बरतून उष्ण धोली के प्रशासनिक अधिकारियों का मुख्य वस्तुत्व राजनीतिज्ञों की अस्पष्ट धार्कशाओं तथा उनके धुंधले विचारों को मूर्तरूप देना है। जब मन्त्री की नीति को असफल में बनाने की निष्कपट भावना से कार्य का सच्चाई के साथ पालन किया जाता है और कुछ उपयोगी वस्तु का निर्माण करने की सद्भावना रहती है तब प्रशासकीय अधिकारी राज्य की नीति को पर्याप्त प्रभावित करते हैं।”

विहार के अनुसार, “मन्त्रियों का कार्य नीति का निर्धारण करना है और जब यह नीति एक बार निश्चित हो जाए, तब प्रशासकीय अधिकारियों का यह निश्चित कार्य हो जाना है कि उस नीति को कार्यान्वित करने के लिए सद्भावना से ठीक ठीक प्रयत्न करें चाहे वे उससे सहमत हो या असहमत। यह तथ्य स्वयं सिद्ध और निर्विवाद है। इसके साथ ही प्रशासकीय अधिकारियों का परम्परागत कार्य है कि जब निर्णय लिए जाएँ तब अपने राजनीतिक अध्यर्थों की अपनी सम्पूर्ण जानकारी तथा अनुभव निर्भरता तथा निष्पक्षतापूर्वक बना दें, चाहे उनका परामर्श मन्त्री के दृष्टिकोण से उपयोग हो या न हो। मन्त्री के सामने सम्बन्धित तथ्य पेश करते हुए जिनका बना लगने में स्वयं सारे विभाग की बड़ा परिश्रम करना पड़ता हो प्रशासकीय अधिकारी को अत्यधिक सावधान रहने की जरूरत है, क्योंकि उनके लिए प्रायः विभाग को उत्तरदायी ठहराया जा सकता है, ऐसे तथ्यों पर प्रभाव डालने के लिए उसे अपनी योग्यता और निष्पक्षता को प्रयोग में लाना होता है।”

साहसी के बचनानुसार, ‘प्रशासकीय सेवा परिणामों की चीनक है, आदेश देने की नहीं। यह मन्त्री का निर्णय होता है। प्रशासकीय सेवा का कार्य वह सब ममाना दृष्टा करना होता है जिसके आधार पर इसकी समझ में एक उचित निर्णय लिया जा सकता हो।”

रेमजे मॅकडोनाल्ड ने लिखा है, “मन्त्रिमण्डल बनना और विशेषज्ञों के बीच का पुनः जो मिश्रण और व्यवहार को मिलाना है। इसका कार्य अनुभव करने वाली स्नायुओं द्वारा प्राप्त खबरों को कार्य करने वाली स्नायुओं (Mother nerves) द्वारा आदेश में बदलना होता है। यह विभाग के संचालन में नहीं लगा रहता, प्रत्युत विभाग को एक विशेष दिशा प्रदान करने का कार्य करता है।”

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि मन्त्रिगण लोकतन्त्र के माध्यम है जिससे यह प्रशासनीय जाती है कि वे लोकसेवा द्वारा दिए हुए परामर्श पर आधारित प्रशासन का लोकतन्त्रीकरण करते हों। नीकरशाही तथा कर्मचारीतन्त्र शक्तिशाली अवश्य हैं, किन्तु इतना नहीं कि लोकतन्त्र उनके हाथों बिक जाए। दोनों का पारस्परिक सम्बन्ध बहुत घनिष्ठ है और ब्रिटेन में बड़े प्रदर्शन रूप में दोनों ही अन्वोन्यायित हैं। मुनरो ने लिखा है कि "प्रथम (अर्थात् मन्त्रिगण) प्रशासन में लोकतन्त्रीय तत्त्व की और द्वितीय (अर्थात् लोकसेवा) कर्मचारीतन्त्र के तत्त्व की व्यवस्था करता है। दोनों ही आवश्यक हैं—एक सरकार को लोकप्रिय बनाने के लिए और दूसरा उसे कार्यकुशल बनाने के लिए। एक सुन्दर प्रशासन की परख यही है कि लोकतन्त्र और कार्यक्षमता का सफल संयोजन हो जाए।"

अन्त में, न्यूमैन (Newman) के शब्दों में यह कहना उचित होगा कि "अधिनायकवाद या तानाशाह (कर्मचारीतन्त्र की) कहे जान का कोई तत्पुक्त कारण नहीं है।" यहाँ यह याद रखना चाहिए कि ब्रिटिश लोकसेवा राज्य के अन्तर्गत राज्य नहीं है जैसी कि जर्मन लोकसेवा थी, प्रत्युत यह एक प्रजातान्त्रिक तथा उत्तरदायी सरकार का पद है जिसके अन्तर्गत यदि बड़े पैमाने पर शक्ति का दुरुपयोग किया गया तो इसकी तुरन्त ही सार्वजनिक प्रतिक्रिया होगी जिसके फलस्वरूप अनेक सिर लुडबते नजर आएँगे। लोकसेवकों के सिर पर उत्तरदायी मन्त्री हैं जिनका काम लोकसेवकों को यह बताना है कि जनता क्या नहीं चाहती है ?



राज्य के सभी दायित्वों एवं कार्यों को सम्पन्न करने का भार उस राज्य के जिन कर्मचारियों पर होता है उन्हें लोक-सेवक कहा जाता है। ये लोक-सेवक किसी भी देश के लोक प्रशासन की जीवन या गतिशील धाराया बहती जा सकती है। लोक-सेवाएँ आधुनिक राज्य की स्थाई कार्यपालिकाएँ हैं। ससद्, मन्त्रिमण्डल तथा दूसरे उच्च राजनीतिक कार्यकर्ता समय-समय पर बदलते रहते हैं किन्तु लोक-सेवाएँ स्थाई रूप से शासन संचालन में भाग लेती हैं। एक राज्य द्वारा प्रदान की जाने वाली समस्त सेवाएँ लोक-सेवकों के माध्यम से ही जन-साधारण तक पहुँचती हैं। जिस देश की लोक सेवा उदासीन और घटसम होती है वह देश विकास की प्रवृत्ति पनपने के गर्त में चला जाता है। डॉ. एल. डी. ह्यूइट के मतानुसार "लोक-सेवाएँ प्रशासकीय संगठन का एक ऐसा माध्यम हैं जिनके द्वारा सरकार अपने लक्ष्यों को प्राप्त करती है।" डॉ. हरमन फाइनर ने लोक-सेवाओं को प्रशासन का सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्त्व माना है।

लोक-सेवाओं को मुख्यतः दो श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है—
 १. भौतिक तथा प्रौद्योगिक। लोक प्रशासन का सम्बन्ध प्रौद्योगिक सेवाओं से है। इनके धर्म तथा विशेषताओं का वर्णन करते हुए डॉ. हरमन फाइनर ने लिखा है कि यह स्थाई वैतनिक तथा कार्यकुशल अधिकारियों का समूह होती है।

लोक-सेवाओं का स्वरूप

(The Nature of Public Services)

लोक-सेवाओं के धर्म एवं स्वरूप को भली प्रकार समझने के लिए यहाँ हम संगठनात्मक एवं कार्यात्मक दृष्टि से उनकी वृत्तिपथ विशेषताओं का विवेचन करेंगे। ये मुख्यतः निम्नलिखित हैं—

(i) कुशल कार्यकर्ता (Skilled Workers)—लोक-सेवा केवल अपने कार्य में ही नहीं बल्कि संगठन के अन्य कार्यकर्ताओं के कार्यों में भी पर्याप्त रुचि तथा

निपुणता रखते हैं। इन्हें अपने कार्य के लिए विशेष प्रशिक्षण तथा अनुभव प्राप्त होता है तथा वे व्यावसायिक प्रतिभा से सम्पन्न हो जाते हैं।

(ii) राज्य व्यवस्था का अनिवार्य अंग (Necessary Organ of the State System) — किसी देश का राजनीतिक स्वरूप, आकार, संगठन, प्राकृतिक स्थान, सरकार का रूप आदि चाहे किसी प्रकार अथवा अनुपात के हो, किन्तु उसे लोक सेवा की आवश्यकता अवश्य होगी। इसका कारण यह है कि लोक-सेवाएँ राज्य की नीति रचना एवं कार्यान्विति जैसे मूलभूत कार्यों में सहयोग देती हैं। इस सम्बन्ध में जोसेफ बेन्समैन तथा बर्नार्ड रोजेनबर्ग ने लिखा है कि “लोक-सेवा ही साम्यवाद, समाजवाद अथवा पूँजीवाद किसी भी व्यवस्था का मौलिक तत्त्व नहीं है। यह किसी तरह के समाज में रह सकती है, भले ही उसमें निजी सम्पत्ति हो अथवा न हो और आधारभूत रूप में वह भले ही तानाशाही अथवा प्रजातान्त्रिक शासन के लिए हुए हो।”²

(iii) वेतनभोगी कार्यकर्ता (Paid Workers) — लोक-सेवाएँ अर्थव्यवस्था में कार्य करने वाले लोगों का संगठन नहीं होतीं। वरन् इनके सभी सदस्यों को नियमानुसार निर्धारित वेतन प्राप्त होता है। वेतन की मात्रा पद के दायित्व, योग्यता, ज्योतिष, श्रम आदि के आधार पर निश्चित की जाती है।

(iv) स्थाई कार्यकाल (Permanent Tenure) — लोक-सेवक निश्चित समय एवं उम्र तक अपने पद पर कार्य करते हैं। यही कारण है कि लोक-सेवाएँ जीवन-वृत्ति के रूप में अपना ली जाती हैं। राजनीतिक दलों के दाव-पेचों तथा राजनीतिक नेतृत्व बदलने का इनके ऊपर कम असर होता है।

(v) प्रशिक्षित कार्यकर्ता (Trained Workers) — लोक-सेवकों को उनके कार्यों तथा दायित्वों का समुचित प्रशिक्षण दिया जाता है वे शैर-प्रमुखी नहीं होते। उन्हें दिए गए प्रशिक्षण का सम्बन्ध केवल उनके पद के दायित्वों से ही नहीं रहता वरन् उनके दृष्टिकोण को व्यापक बनाने तथा उन्हें सम्पूर्ण प्रशासनिक संगठन के तत्त्व और आदर्शों को समझने में भी रहता है।

(vi) पद सीपाने का सिद्धान्त (The Principle of Hierarchy) — लोक-सेवाओं के कर्मचारी कार्य, दायित्व और सत्ता के आधार पर विभिन्न सीपानों के रूप में संगठित किए जाते हैं। उच्च सीपानों पर अधीन कर्मचारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को आदेश देते हैं तथा उनके कार्यकलापों के सम्बन्ध में प्रतिवेदन प्राप्त करते हैं। अधीनस्थ कर्मचारी अपने उच्च अधिकारी के निरीक्षण और नियंत्रण में रहकर कार्य करते हैं।

(vii) अनामता का सिद्धान्त (Principle of Anonymity) — लोक सेवा के सदस्य जो कार्य करते हैं उनकी निम्न अथवा श्रेय के भागीदार वे स्वयं नहीं

वन्ते। वे पदों के पीछे रहकर बिना अपना नाम सामने लाए ही सारे कार्य सम्पन्न करते हैं। कार्यों का मारा श्रेय जन-प्रतिनिधियों को प्राप्त होता है।

(iii) तटस्थ दृष्टिकोण (Neutral Attitude)—लोक सेवा के सदस्य सार्वजनिक होने हैं जबकि राजनीतिक नेतृत्व समय समय पर बदलता रहता है। ऐसी स्थिति में व्यवहारिक मुविधा के लिए वे राजनीतिक तटस्थता का दृष्टिकोण अपनाते हैं। यदि सत्ताधारी दल की नीतियों के साथ उनमें समर्थन की भावना रहती है तो यह भी उनके व्यापक तटस्थ दृष्टिकोण की ही प्रतीक है। वरन् यदि दूसरे दल की सरकार घा जाए तो नौकरशाही का समर्थन भाव उनके लिए मुड़ जाता है।

(iv) भावुकता का अभाव, (Non-Emotional)—लोक-सेवाएँ अपने दायित्वों का निर्वाह करते समय प्रायः भावनाओं से प्रभावित नहीं होतीं वरन् यह नियमों के परिपालन में भी रुचिशील रहती हैं। लोक-सेवक किसी विशेष दृष्टिकोण से प्रभावित होकर किसी बात का समर्थन अथवा विरोध नहीं करते। देश के सभी वर्गों, विचारधाराओं, क्षेत्रों और स्तरों के लोगों के लिए लोक-सेवक का व्यवहार तथा दृष्टिकोण एक समान रहना है। सार्वजनिक हित का ध्यान रखते हुए ही वे इस प्रकार का दृष्टिकोण अपनाते हैं।

(x) उत्तरदायित्व की भावना (Responsiveness)—प्रत्येक लोक-सेवक कुछ सीमाओं और मर्यादों में रहकर अपने दायित्व पूरे करता है। वह देश की व्यवस्थापिका, न्यायपालिका और कार्यपालिका के नियन्त्रण तथा निर्देशन में उसे सौंप गए कार्य सम्पन्न करता है। स्वयं जनता और जनता के प्रतिनिधि लोक-सेवक के व्यवहार पर अपनी निरीक्षणरमक दृष्टि रखते हैं।

(xi) जीवनवृत्ति के रूप में (As a Career Service)—लोक-सेवा अपने पद पर जीवन-पर्यन्त धर्मान् कार्य करने की उम्र तक कार्य करते हैं। लोक-सेवाओं को यथासम्भव आकर्षक बनाने की चेष्टा की जाती है ताकि भरिभार, निष्ठावान, योग्य और अनुभवों व्यक्ति इनकी ओर आकर्षित हो सकें। लोक-सेवाओं में योग्यता के आधार पर नर्ती की जाती है। योग्य व्यक्तियों को राष्ट्रीय प्रशिक्षण और अनुभव द्वारा कार्यकुशल बनाने के बाद यह आशा की जाती है कि वे जीवन-पर्यन्त अपनी सेवाएँ प्रदान करते रहेंगे। लोक-सेवाओं की जीवनवृत्ति का दृष्ट प्रदान करने का उद्देश्य इनके क्षेत्र की व्यापक बनाना और उपयोग्य व्यक्तियों को धारण रखकर प्रतिमासाली लोगों को लोक-सेवाओं की धार आवर्धित करना है।

लोक सेवाओं का महत्व

(The Significance of the Public Services)

प्रमाणन किसी भी देश के समाज तथा उसकी राजनीति का एक अविभाज्य घट होना है। समाज का स्वरूप तथा राजनीतिक व्यवस्था की प्रवृत्ति प्रमाणन व दर्शन में परिलक्षित होती है और इसका सर्वोच्च स्रोत प्रमाण उस देश की लोक-सेवाओं में धाने वाला अधिकारी वर्ग होता है। यूरोप की प्रथम प्रमाणन-प्रक्रिया जन-

साधारण प्रशासन का पर्यायवाची समझना है, किसी भी प्रशासन की रीति-नीतियों एवं पद्धतियों के चयन में निर्णायक भूमिका निभाता है। ये प्रशासक जो विभिन्न प्रकार की लोक-सेवाओं के संगठन में अनुशासित रहते हैं, एक पद्धति विशेष में भर्ती किए जाते हैं। योग्यता के आधार पर चयनित किए जाने के कारण ये म्पाई होते हैं और इन्हे वेतन, पदोन्नति तथा अन्य सेवा सुविधाओं के प्रलोभनों से समाज के अन्य व्यक्तियों से खींच कर लोक-सेवाओं में प्रविष्ट किया जाता है, जिसमें सरकार अपनी नीतियों के निर्माण और अनुपालना में श्रेष्ठतम एवं योग्यतम व्यक्तियों का अधिकतम योगदान प्राप्त कर सके। अनन्तवात्मक शासन-व्यवस्थाओं के लिए भी यह आवश्यक माना गया है कि उनकी लोक-सेवाएँ बौद्धिक योग्यता के आधार पर (Merit Oriented) गठित की जाएँ और उनमें जाने वाले अधिकारी प्रशासन को एक जीवनवृत्ति (Career) मान कर उसमें घाएँ। यह इसलिए और भी अधिक आवश्यक है क्योंकि जनतन्त्र में राजनीतिक नेता छोटे समय के लिए सत्ताशुद्ध होते हैं और चुनाव की पद्धति में उनकी बौद्धिक योग्यता अधिक महत्वपूर्ण नहीं होती। सभी जनतन्त्र राजनीति और प्रशासन को एक दूसरे का पूरक मानकर एक-दूसरे को सन्तुलित एवं उन्नत बनाने की भूमिका में प्रस्तुत करते हैं। फिर भी राजनीति की तुलना में प्रशासन और अधीनस्थ स्थिति है, यद्यपि राजनीतिज्ञों की तुलना में प्रशासकों का बौद्धिक स्तर एवं प्रशासकीय अनुभव अधिक समृद्ध होता है और होता भी चाहिए।¹

धार्मिक मन्तार में लोक सेवा (Civil Service) के महत्त्व को बताते हुए ओग (Ogg) ने संक्षेप में कहा है कि "सरकार का कार्य केवल राज्य सचिव तथा विभागों के अन्य प्रधानों, मण्डलों के सभापति, मन्त्रीय सचिवों, कनिष्ठ अधिकारी तथा शिष्ट अधिकारी—दूसरे शब्दों में मन्त्रिमण्डल द्वारा ही पूर्ण नहीं किया जा सकता। इन लोगों में यह धारा बभी नहीं की जाती कि वे कर एकत्र करें एवं सेवा परीक्षण, कारखानों का निरीक्षण, जनगणना आदि कार्य करें, हिमाचल होने, डाक के वितरण और समाचार से जाने की तो बात ही दूर है। ऐसे बहुमुखी कार्य तो उन अधिकारियों तथा कर्मचारियों द्वारा किए जाते हैं जिन्हें स्थाई लोक सेवक कहा जाता है। मंत्री पुरखों का यह विश्वास समूह ही देश के एक छोर से दूसरे छोर तक विधि का पालन करता है और उन्हीं के द्वारा जन-साधारण नित्यप्रति राष्ट्रीय सरकार के निकट सम्पर्क में आता है। जनता की दृष्टि में इस निकाय का महत्त्व भले ही कम हो किन्तु मन्त्रालयों के लिए काम करने वालों की यह सेवा सरकार के उन उद्देश्यों को, जिनके लिए सरकार विद्यमान है, पूर्ण करने के लिए बम आवश्यक नहीं है।"²

लोक सेवाएँ देश के सामाजिक जीवन की व्यवस्था और सुरक्षा प्रदान करती हैं। देश के विकास तथा शान्ति व्यवस्था की दृष्टि में राजनीतिक स्तर पर जो

1 सी० डी० हर्मा, जी० एम्० हर्मा एवं नीलम जोषी : भारत में लोक प्रशासन, पृष्ठ 219.

2 Ogg - English Government and Politics, p 302

निर्णय लिए जाते हैं उनको कार्य रूप देकर लोक सेवाएँ देश की शान्ति व्यवस्था को सुदृढ़ आधार प्रदान करती हैं। सरकार द्वारा व्यवस्थापिका के मध्य पर तथा उसके बाहर जनता को अनेक प्रकार के आश्वासन दिए जाते हैं। इन आश्वासनों को पूरा करने के लिए लोकसेवाओं द्वारा योजनाबद्ध रूप से प्रयास किए जाते हैं। लोकसेवाएँ नीति-रचना में सहयोगी की दृष्टि से महत्वपूर्ण भूमिका प्रदा करती हैं। वे अपने व्यापक प्रशासकीय ज्ञान तथा दीर्घकालीन अनुभव के आधार पर प्रशासन के तकनीकी पक्ष तथा अन्य बारीकियों को मन्त्रियों के सामने प्रस्तुत करती हैं। आज लोकसेवाओं का महत्वपूर्ण कार्य राजनीतिक निर्णय की कार्यान्वित करना नहीं करना राजनीतियों को यह परामर्श देना है कि उनको क्या निर्णय लेना चाहिए। कितने के कथनानुसार प्रशासनिक अधिकारियों का परम्परागत कर्तव्य यह है कि जब निर्णय लिए जा रहे हों तो वे अपने राजनीतिक अध्येष्टों को बिना किसी भय तथा पक्षपात के अपना सारा अनुभव तथा जानकारी बता दें चाहे उनका परामर्श मन्त्री के प्रारम्भिक दृष्टिकोण के अनुकूल हो अथवा न हो।

लोकसेवाएँ जन-सेवा के लिए समर्पित होती हैं। बी० मुन्नरामय्य ने लिखा है कि "महामारत के व्यास जैसे सन्त" बुद्धो विलम्बन जैसे प्रसिद्ध राजनीतिज्ञ तथा चाणक्य जैसे राजनीतिशास्त्री या एपलबी जैसे प्रशासनिक सुधारकों ने नागरिक कल्याण के लिए समर्पित लोकसेवा पर जोर दिया है।¹ लोकसेवाएँ जनता-श्रवण व्यवस्था के सफल संचालन में अनेक दृष्टियों से सहयोग करती हैं। ससदीय देशों में मन्त्रीगण अपने कार्यों के लिए समर्थ के प्रति उत्तरदायी होते हैं। इस उत्तरदायित्व के निर्वाह के लिए प्रत्येक-कदम पर लोकसेवकों का सहारा लेना पड़ता है। सौंसदों के प्रश्नों का उत्तर लोकसेवकों द्वारा तैयार किया जाता है। मन्त्री महोदय अपने अनेक दोषों को लोकसेवकों पर डालकर अपना तात्कालिक बचाव कर लेते हैं। उदाहरण के लिए, भारत में छठे लोकसभाई निर्वाचनों के समय (मार्च, 1977) जब विरोधी दलों द्वारा कांग्रेस सरकार की परिवार नियोजन के लिए की गई ज्यादातियों का उल्लेख किया गया तो कांग्रेस ने स्वयं को निर्दोष साबित करने के लिए नौकरशाही को डाल बनाते हुए कहा कि हो सकता है नौकरशाही ने ज्यादातियाँ की होंगी और ऐसे दोषी कर्मचारियों को दण्ड दिया जाएगा। नारमन जे पावेल (Norman J. Powell) का कहना है कि उत्तरदायित्व की सांविधानिक व्यवस्था में नौकरशाही का कार्य निश्चय ही बड़ जाता है।

लोकसेवाएँ सरकार की प्रतिनिधि प्रकृति को वास्तविक बनाती हैं, वे जनहित की साधना में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं तथा विकास कार्यों को बुद्धिपूर्वक संचालित करती हैं। लोकसेवाओं के बिना उत्तरदायी सरकार का कार्य-संचालन कठिन बन जाता है। ब्रिटिश प्रधानमन्त्री चैम्बरलेन ने लोक सेवकों को

1 V Subramaniam "Role of Civil Services in Indian Political System", IIPA, Vol. XVII, No 2, p.238

सम्बोधित करते हुए इस कठिनाई को स्वीकार किया और कहा—“मुझे विश्वास है कि आप लोग हम लोगों के बिना भी विभाग का प्रशासन कर सकते हैं किन्तु मुझे आशंका है कि हम लोग आपके बिना विभागीय कार्य नहीं कर सकेंगे।” लोक सेवाएँ सरकारी नीति की रचना और कार्यान्विति के प्रायः सभी स्तरों पर कार्य करती हैं। सर जोमुया स्टैम्प ने लिखा है कि ‘मैं अपने मन्त्रिण्ड में पूर्णतः स्पष्ट हूँ कि अधिकारी को नवीन समाज का मूल सोन होना चाहिए। इसे प्रत्येक मीनान पर सुभाव देना चाहिए, बढ़ावा देना चाहिए तथा परामर्श देना चाहिए।’

राज्य के बढ़ते हुए कार्यों के साथ ही साथ कामिज-वर्ग का योग एवं महत्व भी बढ़ता जा रहा है। पहले जबकि सरकारें प्रबन्ध-नीति (Laissez Faire) में विश्वास करती थीं और अपने कार्यों को केवल समाज में कानून व्यवस्था बनाए रखने तक ही सीमित रखती थी, उस समय तो नर्मन्धारी वर्ग के कार्य भी इन छोटे से उद्देश्यों की पूर्ति तक ही सीमित थे। परन्तु विज्ञान तथा शिल्पकला की प्रगति के वर्तमान युग में राज्य की क्रियाओं में प्रसाधारण रूप में वृद्धि हुई है। आजकल तो राज्य जन्म से लेकर मृत्यु-पर्यन्त मानवीय कल्याण में वृद्धि करना है। राज्य की क्रियाएँ अत्यन्त विस्तृत तथा विविध प्रकार की हो गई हैं। प्रत्येक स्थान पर राज्य वर्तमान रहता है और कोई भी नागरिक राज्य के प्रभाव और उसकी शक्तियों में बच कर नहीं रह पाता। राज्य उन पर सिविल सेवकों (Civil Servants) के माध्यम से नागरिकों तक पहुँचता है जो कि पशिक्षण-प्राप्त (Trained) निपुण, स्थायी तथा व्यवसायिक रूप से कार्य करने वाले वैधानिक अधिकारी (Officials) होते हैं।¹

अपनी व्यापक शक्तियों तथा कार्यक्षेत्र के कारण लोकसेवक वास्तविक सत्ताधारी बन जाते हैं। रैमजैम्बोर की भावना है कि नीति-रचना, निर्णय-प्रक्रिया एवं निर्णयों की कार्यान्विति में लोकसेवकों का इतना प्रभाव रहता है कि मन्त्रीगण उनकी कठपुतली मात्र बनकर रह जाते हैं। इन्होंने बड़े मनोरञ्जक शब्दों में वस्तुनिष्ठता का वर्णन करते हुए लिखा है कि “जब तब एक मन्त्री कोई स्वाभिमानी गधा घसबा प्रसाधारण विवेक शक्ति और माहस में युक्त व्यक्ति न हो तब तब 99 प्रतिशत मामलों में लोकसेवकों की राय मान लेता है तथा उनके द्वारा मिलित पक्षियों पर हस्ताक्षर कर देता है।” इसी बात को आर्ज बनाई था ने इन शब्दों में स्वीकार किया है—“यदि हमारी राजनीतिक व्यवस्था में कठपुतली नाम की कोई चीज है तो वह है एक सर्ववैधानिक विभाग का अध्यक्ष-कैबिनेट मन्त्री।” यह कथन प्रतिशयोक्तिपूर्ण होने हुए भी लोकसेवाओं के महत्व एवं समर्थकता का परिचायक है। लोकसेवाओं के प्रभावपूर्ण योगदान के सम्बन्ध में लारकी ने लिखा है कि “यह सरकार को गचानित करती है, आम चुनाव के परिणामों के जोखिम को संतुलित करती है तथा निष्पक्ष रूप से व्यावहारिक है उसमें जन-दण्ड को जोड़कर राजनीतिक मंत्र में तेल देने का कार्य करती है।”

आधुनिक समाज की जटिल एवं पेचीदा समस्याओं को ऐसे अधिकारियों की देखरेख में नहीं छोड़ा जा सकता जो कि अप्रशिक्षित (Untrained) अर्ध-निरक्षर, अशिक्षित (Illiterate) तथा अनिपुण हों। 17वीं तथा 18वीं शताब्दी की यह कार्मिक व्यवस्था (Personnel System), जिसमें कि अप्रशिक्षित तथा अर्ध-निरक्षर वर्ग में निविष्ट कर्मचारी हुआ करते थे वर्तमान समय के लिए अनुपयुक्त है। आधुनिक समय में तो कुशल, प्रशिक्षण-प्राप्त तथा सुशिक्षित व्यक्तियों के एक ऐसे वर्ग की आवश्यकता है जो कि राज्य की सेवा कर सके तथा योजनाओं एवं कार्यक्रमों को लागू कर सके। कार्यों का विभाजन तथा श्रम-विभाजन (Division of Labour) वर्तमान वैज्ञानिक युग की विशेषता है। एक ही आदमी सभी कार्यों व उत्तरदायित्वों को पूरा नहीं कर सकता। अतः प्रशासन के विभिन्न कार्यों को पूरा करने के लिए तकनीकी योग्यता प्राप्त कर्मचारी नियुक्त किए जाते हैं। आजकल तो हम देखते हैं कि मिश्रित सेवाओं के एक व्यावसायिक वर्ग (Professional Class) के द्वारा शासन-कार्य चलाया जाता है। ये कुशल प्रशासक तथ्य एवं आँकड़े एकत्र करते हैं, अनुसन्धान (Research) करते हैं और जनता की आवश्यकताओं को समुचित करने के लिए योजनाएँ बनाते हैं। यह कहना ठीक है कि "लोक प्रशासन में कार्मिक वर्ग को ही सर्वोच्च महत्व माना जाता है।"¹

भारत में लोक सेवाओं का विकास (Development of Public Services in India)

स्वतन्त्रता से पूर्व का विकास

भारत में लोक सेवाओं के विकास का प्रारम्भिक बिन्दु प्राचीन काल से शुरू होता है। प्राचीन भारतीय साहित्य में सरकार और शासन के साथ साथ अच्छी सेवाओं की व्यवस्था के लिए भी उपयोगी सुझाव प्रस्तुत किए गए हैं। रामायण तथा महाभारत महाकाव्यों में सेवीवर्ग प्रशासन विषयक महत्वपूर्ण उद्धरण हैं। 300 वर्ष ईसा पूर्व लिखे गए कौटिल्य के अर्थशास्त्र में कहा गया है कि यदि व्यावहारिक राजनीति से अनुप्राणित केवल वैदिक ज्ञान प्राप्त व्यक्ति को राजकार्य सौंपा गया तो वह गम्भीर त्रुटियाँ करेगा। अतः राजा को मन्त्री के रूप में ऐसा व्यक्ति नियुक्त करना चाहिए जो उच्च परिवार में जन्मा, बुद्धिमान, पवित्र आत्मा, बहादुर तथा स्वामिभक्त हो। मन्त्रियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर होनी चाहिए।² अर्थशास्त्र में सरकारों के कर्मचारियों की परीक्षा के तरीकों उनके जेहन स्तर तथा अन्य सेवीवर्ग सम्बन्धी विषयों का उल्लेख स्पष्ट है। प्राचीन भारतीय प्रशासन के संगठन तथा व्यवहार पर अर्थशास्त्र, महाकाव्यों एवं स्मृतियों के सुझावों तथा निर्देशों का काफी प्रभाव था। यह प्रभाव मध्यकाल तक व्याप्त रहा। बाद में मुगलों ने इस व्यवस्था में गम्भीर परिवर्तन किए।

1 डॉ० एन. प्रकाश शास्त्री : लोक प्रशासन : विधान तथा व्यवहार, पृष्ठ 416.

2 कौटिल्य : अर्थशास्त्र, अनुबादन श्याम शास्त्री, 1951, पृष्ठ 434.

मुगल काल में विभिन्न प्रशासनिक विषयों में लोक सेवाओं का संगठन किया गया। स्थानीय स्तर पर मुगल सूबेदारों ने कई प्रकार की लोक-सेवाएँ गठित की तथा उनके बायों, अधिकारों एवं दायित्वों का निर्धारण किया। मुगलकालीन भारतीय प्रशासन अरब परम्पराओं तथा प्राचीन भारतीय परम्पराओं से प्रभावित था।¹ तत्कालीन सैनिक और पुलिस अधिकारी 'अमीर' तथा राजकीय अधिकारी 'अमीन' अरब परम्पराओं के प्रतीक थे। उस समय की मूल-राजस्व व्यवस्था बहुत कुछ देश की प्राचीन परम्पराओं के अनुरूप थी।

18वीं शताब्दी में मुगल साम्राज्य का मूलज डला और देश की राजमत्ता पर अमरा ईस्ट इण्डिया कम्पनी का अधिकार होना चला गया। कम्पनी की वारिंयिक प्रकृति ने तत्कालीन लोक सेवाओं को योग्यता की अपेक्षा लुट प्रया पर आधारित पर दिया। कम्पनी शासन के अधीन कुछ गवर्नर जनरलों ने प्रशासनीय बायें किया। इनमें बारेन हेस्टिंग तथा लॉड कानिंगहम का नाम उल्लेखनीय है।² लॉर्ड पैलेजली न लोक सेवकों के बचन तथा प्रशिक्षण पर विशेष ध्यान दिया। जब कम्पनी के राजनीतिक कार्य बढ गए तो ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने कवेनेन्टेड तथा अनकवेनेन्टेड के रूप में सेवाओं के दो विभाग कर दिए। प्रारम्भ में कवेनेन्टेड सेवाओं की भर्ती योर्ड ऑफ डाइरेक्टर्स द्वारा किए गए मनोनयन से होनी थी किन्तु इस प्रक्रिया में भ्रष्टाचार घनपने लगा। सन 1854 में सर चार्ल्सवुड द्वारा लॉर्ड मैकाले की अध्यक्षता में एक समिति बनाई गई। जब 1858 में कम्पनी के शासन के स्थान पर भारत में ब्रिटिश राज का शासन स्थापित हुआ तो सारी सरकारी शक्तियें प्रशासनी के हाथों में केन्द्रित हो गई। सर एडमण्ड डेनट के बचनानुसार, "उच्च भारतीय प्रशासनिक अधिकारी अमन में भारत के स्वामी बन बैठे। वे किसी अन्य मत्ता के प्रति उत्तरदायी होने की अपेक्षा परस्पर एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी बन गए।" 1858 में भारत सरकार अधिनियम ने मपरिषद भारत सचिव को भारतीय नागरिक मत्ता में प्रवेश के लिए नियम बनाने का अधिकार मोग। भारत सचिव लोक सेवकों की परीक्षा, प्रमाणीकरण तथा ऐसे ही अन्य मामलों के बार में भी नियम-विनियम निर्धारण कर सकता था। लोक-सेवाओं के भारतीयकरण की मोग हमारे राष्ट्रीय धामोषनकारी नेताओं द्वारा पुरजोर रूप से की जा रही थी। इस हेतु 1833, 1861 और 1870 में भारतीय लोक सेवा अधिनियम पारित किए गए किन्तु बहुत समय तक इनको व्यवहार में नहीं उतारा जा सका। 1876 में तत्कालीन वायमराय लॉर्ड लिटन ने भारत सचिव की महमति से इस सम्बन्ध में कुछ नियम निर्धारित किए। तदनुसार कवेनेन्टेड लोक सेवा के लिए मुरक्षित कुल पदों में से 1/6 पर भारतीयों को नियुक्त करने की व्यवस्था की गई। ये नियुक्तियाँ प्रांतीय सरकारों द्वारा बचन के माध्यम से की जानी थीं। इन नियमों द्वारा भारतवासियों की उच्च पदों तक पहुँचने की आशाएँ पूरी न हो सकीं तथा भारत का शिक्षित वर्ग

भारतीय राष्ट्रीय राईम के मंच से सेवाओं के भारतीयकरण की निरन्तर माँग करना रहा। इसे ध्यान में रखकर भारत सचिव लॉर्ड किम्बरले (Lord Kimberley) ने सर चार्ल्स एचीसन की अध्यक्षता में एक आयोग नियुक्त किया।

एचीसन आयोग, 1886 (Aitchison Commission)—इस आयोग ने शिक्षित भारतीयों से सम्पर्क स्थापित करने के बाद मुख्यतः ये सिफारिशें प्रस्तुत कीं—
(i) क्वेन्टेड तथा अनक्वैन्टेड सेवाओं के अन्तर को मिटा कर इनके स्थान पर सामान्य सेवा तीन श्रेणियों में वर्गीकृत की जाए—भारतीय नागरिक सेवा प्रान्तीय सेवा एवं अधीनस्थ सेवा। प्रथम श्रेणी की सेवाओं में भर्ती के लिए इम्पेण्ड में प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाएँ जिनमें भारतीय एवं यूरोपीय प्रत्याशी खुले रूप में बैठ सकें। अन्य दो प्रकार की सेवाओं में प्रान्तीय स्तर पर भर्तियाँ की जाएँ तथा इनमें समग्र रूप से भारतीय हो लिए जाएँ। प्रान्तीय नागरिक सेवाओं में अधिकांश पदों पर भर्तियाँ मुख्यतः प्रत्यक्ष रूप से की जानी थी किन्तु विशेष मामलों में अधीनस्थ सेवाओं में पदोन्नतिर्पा भी की जा सकती थीं। (ii) आयोग ने भारत तथा इंग्लैण्ड में एक साथ परीक्षाएँ आयोजित करने के विचार को स्वीकार नहीं किया। उच्च सेवाओं के लिए भारतीय प्रत्याशियों की आयु 19 वर्ष में 23 वर्ष तक रखने का सुझाव दिया गया।

इस्लिगटन आयोग, 1912 (Islington Commission, 1912)—लोक-सेवाओं का भारतीयकरण 1909 तक बड़ी धीमी गति में चलता रहा। इस वर्ष मार्ले-मिण्टो सुधार किए गए। इनके द्वारा भारतीय जनमन को घोर निराशा प्राप्त हुई। अतः 1912 में भारतीय लोक-सेवाओं पर एक राष्ट्रीय आयोग लॉर्ड इस्लिगटन की अध्यक्षता में नियुक्त किया गया। इसका प्रतिवेदन 1917 में प्रकाशित किया गया किन्तु परिवर्तित परिस्थितियों के कारण इसकी सिफारिशें महत्त्वहीन बन चुकी थी। आयोग की प्रमुख सिफारिशें ये थीं—(i) लोक-सेवाओं में भर्ती के लिए इम्पेण्ड तथा भारत में एक साथ प्रतियोगी परीक्षाएँ ली जाएँ। (ii) उच्चतर लोक-सेवाओं के 25% पद भारतीयों के लिए रक्षित जाएँ। इन पर अग्रतः मोद तथा अग्रतः पदोन्नति द्वारा भर्ती की जाएँ।

1919 का भारत सरकार अधिनियम—यह अधिनियम भारतीय लोकसेवा आयोग की स्थापना की दिशा में प्रथम कदम माना जा सकता है। अधिनियम में लोक-सेवाओं की भर्ती एवं नियन्त्रण सम्बन्धी कार्य सम्पन्न करने के लिए एक लोकसेवा आयोग की स्थापना का स्पष्ट प्रावधान था। इस आयोग में सभासदों सहित अधिक से अधिक पाँच सदस्य हो सकते थे। प्रत्येक सदस्य पाँच वर्ष के लिए नियुक्त किया जाता था। उनकी पुनः नियुक्ति भी की जा सकती थी। इन सदस्यों की योग्यताएँ, वेतन तथा अन्य आवश्यक सेवा की शर्तें तय करने का अधिकार मपरिषद् भारत सचिव को दिया गया। बंह इस हेतु नियम भी बना सकता था। अधिनियम में व्यवस्था होने हुए भी भारत सचिव ने लोकसेवा आयोग के सम्बन्ध में कोई नियम नहीं बनाया।

स्टाफ चयन मण्डल, 1922-26 (The Staff Selection Board, 1922-26)—इसकी स्थापना भारत सरकार द्वारा निम्नतर सेवाओं में भर्ती के लिए की गई। एम ए मुनालिव ने इस मण्डल को निम्नस्तरिय सेवाओं के लिए लोकसेवा आयोग की सजा दी है।¹ इसमें एक सभापति, तीन सदस्य तथा एक सचिव रखा गया। तीन सदस्यों में दो भारतीय थे। सदस्यों की नियुक्ति दो वर्ष के लिए की जाती थी। इन्हें पुनर्नियुक्त भी किया जा सकता था। मण्डल के संविधान में यह व्यवस्था की गई थी कि अधिनियम के अनुसार लोकसेवा आयोग की स्थापना हो जाए तो उसका अध्यक्ष ही मण्डल का भी मभापनित्व करेगा। आयोग का गठन न होने के कारण गवर्नर जनरल ने अन्तरिम सभापति नियुक्त किया।

मण्डल का क्षेत्राधिकार अत्यन्त सीमित रखा गया। यह सहायक सचिवों, सहायकों सिविल, स्टेनोग्राफरों तथा टंकणकर्ताओं की भर्ती एवं पदोन्नति करने वाला अधिकार था। मण्डल की स्वीकृति के बिना इन पदों पर किसी को नियुक्त नहीं किया जा सकता था और न किसी को स्थायी दिया जा सकता था। एह-मनालय के माध्यम से इसका सभी विभागों से सम्बन्ध था। मण्डल ने लोकसेवा आयोग द्वारा इसके कार्य सम्भालने तक (1926) कार्य किया।

ली आयोग, 1923 (The Lee Commission, 1923)—लोक सेवाओं के मण्डन, सेवा की सामान्य शर्तें एवं यूरोपीय तथा भारतीय कर्मचारियों की नियुक्ति के तरीकों पर विचार करने के लिए ब्रिटिश सरकार ने 1923 में लॉर्ड ली की अध्यक्षता में एक आयोग स्थापित किया। इस आयोग का सम्बन्ध केवल उच्चतर लोक सेवाओं से था। आयोग ने यह सुझाव दिया कि लोक सेवा आयोग की स्थापना पथामम्भव शीघ्र की जाए। इस आयोग में उच्चतर जन सम्मान प्राप्त पाँच सदस्य हों। लोक सेवा आयोग के कार्य दो प्रकार के हों—(क) लोक सेवाओं के लिए भर्ती करना तथा भर्ती के लिए उपयुक्त योग्यताओं का स्तर निर्धारित करना। (ख) लोक सेवाओं की सुरक्षा एवं अनुशासनात्मक नियन्त्रण। इन दोनों कार्यों के अनिरिक्त लोक सेवा आयोग के कार्य भी सम्भाल करेगा जो उसे गवर्नर जनरल अथवा प्रांतीय सरकारों द्वारा सौंपे जाएंगे।

ली आयोग ने विवेचीकरण की दृष्टि से लोक सेवाओं को तीन वर्गों में विभाजित किया—(क) प्रशासन के सुरक्षित भाग से सम्बन्धित सेवाएँ जैसे—आई सी एस, आई पी सी, भारतीय वन सेवा, भारतीय इन्जीनियर्स सेवा आदि। आयोग की राय थी कि अखिल भारतीय सेवाओं की नियुक्ति एवं नियन्त्रण की शक्तियाँ भारत सचिव के पास ही रहें। (ख) हस्तान्तरित क्षेत्र की सेवाएँ जैसे—भारतीय शिक्षा सेवा, भारतीय कृषि सेवा, भारतीय पशु चिकित्सा सेवा आदि। इन सेवाओं के सम्बन्ध में आयोग का सुझाव था कि अखिल भारतीय आधार पर इन पदों के लिए नियुक्तियाँ न की जाएँ तथा भविष्य में रिक्त स्थानों की पूर्ति

स्थानीय सरकारों द्वारा मनीं करके की जाए। (ग) भारत सरकार के अधीन केन्द्रीय सेवाएँ जैसे—राजनीति विभाग इन्टीरियन भावकारी विभाग तथा धार्मिक विभाग की लोक सेवाएँ। इन सभी सेवाओं पर नियुक्तियाँ भारत सचिव द्वारा की जाएँ।

लोक सेवा आयोग की स्थापना, 1926 (Establishment of Public Service Commission)—फरवरी, 1926 में भारत सचिव द्वारा चार सदस्य तथा एक महापति में युक्त लोक सेवा आयोग की स्थापना की गई। सर रॉस बार्कर (Sir Ross Barker) इसके प्रथम महापति नियुक्त किए गए। आयोग को एक स्वतन्त्र निकाय बनाने की अपेक्षा युद्ध विभाग के साथ सम्बन्ध किया गया। इसने 1 अक्टूबर, 1926 से अपना कार्य प्रारम्भ कर दिया। यह आयोग ब्रिटिश लोक सेवा आयोग द्वारा स्थापित पद्धतियों को धारण करने लगा। 22 मिनम्बर, 1926 को भारत सचिव ने आयोग की शक्ति एवं कार्यों के सम्बन्ध में नियम बनाए। इन नियमों के अनुसार लोक सेवा आयोग अखिल भारतीय सेवाओं के सम्बन्ध में सपरिषद् मन्त्रों जनरल को परामर्श दे सकता था। यद्यपि ली कमीशन यह चाहता था कि लोक सेवा आयोग भारतीय लोक सेवाओं में मनीं की दृष्टि से अन्तिम निर्णायक होना चाहिए किन्तु सरकार ने इन विचारों की ओर ध्यान न देकर आयोग को कउन परामर्शदाता के कार्य ही मीने। आयोग की कम शक्तियों के बारे में शिकायत करने हुए इसके महापति सर बार्कर ने साइमन कमीशन को एक शायन प्रस्तुत किया। साइमन कमीशन ने लोक सेवा आयोग की शक्तियों को बढ़ाने सम्बन्धी विषय का अपने प्रतिवेदन में उल्लेख भी नहीं किया। इसने लोक सेवा आयोग के कार्यों की प्रथमा अवस्था की तथा कार्यकुशल एवं स्वायत्त लोक सेवाओं की स्थापना के लिए ऐसे ही आयोग प्राचीन में भी गठित करने की सिफारिश की।

1930 के प्रथम गोलमेज सम्मेलन में भारतीय लोक सेवाओं की समस्याओं पर विचार करने के लिए एक उपसमिति नियुक्त की गई। इसमें एक प्रस्ताव द्वारा यह स्वीकार किया गया कि केन्द्र सरकार तथा प्रदेश प्रान्त के लिए एक मरिधीय लोक सेवा आयोग का गठन किया जाना चाहिए। 15 मार्च 1933 को ब्रिटिश सरकार द्वारा प्रस्तावित सांविधानिक प्रस्तावों में तथा प्रस्तावित सुधारों पर मरुक्त समिति (1933-49) ने भी यही मन प्रकट किया।

1935 के अधिनियम में लोक सेवा आयोग (Federal Public Service Commission under the Act of 1935)—1930 से लेकर 1936 तक मनीं लोक सेवा आयोग के कार्यों का विवेचन करने पर स्पष्ट हो जाता है कि यह मस्था शक्तिशाली नहीं थी। मरीक्षण सम्बन्धी महत्वपूर्ण निर्णय युद्ध विभाग में लिए जाने थे तथा आयोग का कार्य उतनी स्वीकार करना मात्र होता था। 1935 के अधिनियम की श्रवणा के अनुसार प्राचीन को भी लोक सेवा आयोग का गठन करना था। किन्ती प्राचीन मन्त्रों के निवेदन पर मनीं लोक सेवा आयोग भी

उम प्राप्त सम्बन्धी मेचीवर्गीय प्रशासन का संचालन कर सकता था। सघीय लोक सेवा आयोग के कार्य संचालन के लिए भारत सचिव तथा गवर्नर जनरल द्वारा नियम बनाए जा सकते थे। गवर्नर जनरल विभी भी मामले को आयोग के क्षेत्राधिकार से बाहर रख सकता था। 1935 के अधिनियम ने लोक सेवा आयोग के कार्य तथा शक्तियों का भी उल्लेख किया था। तदनुसार आयोग द्वारा सेवाओं में भर्ती के लिए परीक्षाएँ आयोजित की जाती थीं तथा लोक सेवाओं में भर्ती के तरीके, पदोन्नति एवं स्थानान्तरण तथा अनुशासन सम्बन्धी मामलों में गवर्नर जनरल को परामर्श दिया जा सकता था।

द्वितीय विश्व युद्ध से पूर्व आयोग द्वारा विभी भी विभाग में एक रिक्त पद के लिए तीन नामों की सूची प्रेषित की जाती थी किन्तु 1945 में केवल एक ही नाम भेजने की परम्परा अपनाई गई। युद्ध के बाद आयोग ने लोक सेवाओं की पदोन्नति सम्बन्धी विषयों में अधिक रुचि ली। इसने विभागीय पदोन्नति समितियों में भी अपने सदस्य के माध्यम से प्रतिनिधित्व किया।

द्वितीय विश्व युद्ध समाप्त होने पर सरकार द्वारा मन्त्रालयों के रूप, कार्य एवं संरचना का पुनर्गठन करने के लिए उपाय मुभाते हेतु सर रिचार्ड टोटेलरम को नियुक्त किया गया। इन्होंने 1944 में प्रस्तुत अपने प्रतिवेदन में यह सिफारिश की कि सरकार अपने तत्कालीन विभागीय नीति निर्माता एवं कर्मचारी करने वाले मन्त्र से स्वरूप की छोड़ कर कल्याणकारी राज्य एवं सौख्यनिक सरकार की आवश्यकताओं के अनुसार स्वयं को पुनर्गठित करे। उसने आयोग के कार्य बढ़ाने का भी समर्थन किया।

सघीय लोक सेवा आयोग, 1950 (Union Public Service Commission)—स्वतन्त्रता प्राप्ति (1947) से नए मन्त्रिधान की स्थापना (1950) तक ब्रिटिश कालीन सघीय लोक सेवा आयोग (FPSC) कार्य करता रहा। भारतीय नागरिक सेवा (ICS) का स्थान भारतीय प्रशासनिक सेवा ने ग्रहण कर लिया तथा सघीय भारतीय विदेश सेवा (IFS) की स्थापना की गई। इस साल में आयोग को गृह विभाग की अपेक्षा गवर्नर जनरल में मान्यता दे दी गई। इसकी बैठकें प्रति सप्ताह होती रहीं किन्तु इसने प्रत्याशियों की आयु एवं योग्यता जैसे साधारण विषयों पर ही विचार किया। 26 जनवरी 1950 को अपनाए गए नए मन्त्रिधान के अनुसार गठित सघीय लोक सेवा आयोग ने इस पूर्ववर्ती आयोग का स्थान ग्रहण किया। नया लोक सेवा आयोग नवगठित एवं शक्तियों की दृष्टि में कतिपय नवीनताएँ रखता है। इसके सदस्यों की योग्यताएँ तथा कार्यकाय गवर्नर जनरल की स्वेच्छा पर छोड़ने की अपेक्षा मन्त्रिधान द्वारा ही निर्धारित कर दिए गए हैं। भारतीय मन्त्रिधान की धारा 16 के द्वारा स्थापित सुप्रीम प्रिपोजिशन के सिद्धान्त ने सघीय लोक सेवा का महत्त्व अपेक्षाकृत बढ़ा दिया है। मन्त्रिधान निर्माताओं ने व्यावसायिक एवं नियन्त्रक तथा महासेवा परीक्षक की भूमिका भी देने

भी प्रजातन्त्र का आधार स्तम्भ माना है। यही कारण है कि लोक सेवाओं में योग्यता के सिद्धान्त को बनाए रखने के लिए उसकी स्वतन्त्रता एवं निष्पक्षता के लिए सुरक्षाएँ स्थापित की गई हैं। आयोग के सभासदों तथा सदस्यों का कार्यकाल एवं शर्तें निश्चित हैं तथा उनके कार्यकाल में वे बदली नहीं जा सकती। इन्हें अपने कार्यकाल के बाद किसी भी सरकारी रोजगार के लिए अयोग्य माना गया है।

स्वतन्त्र भारत में सेवीवर्ग प्रशासन के प्रबन्ध का दायित्व तीन के वर्गों पर डाला गया है—मधीय लोक सेवा आयोग, गृह मन्त्रालय तथा वित्त मन्त्रालय। सेवीवर्ग प्रशासन की किसी भी कमजोरी अथवा दोष का दायित्व इन तीनों पर ही बराबर-बराबर धारा है। लोक सेवा आयोग के समूहन, कार्य एवं क्षेत्राधिकार का वर्णन अधिष्ठान्त के माध्यम से किया गया है।

स्वतन्त्र भारत में लोक-सेवाएँ

स्वतन्त्रता के बाद आई सी एम की आई ए एस के नाम से रूपान्तरित कर दिया गया। मिनम्बर, 1946 में आई सी एम के लिए जिन 53 प्रशिक्षणों का आयोजन किया गया था उन्हें नई दिल्ली स्थित आई ए एस. के प्रशिक्षण स्कूल में एक वर्ष का प्रशिक्षण दिया गया। उच्चतर सेवाओं की माँग बढ़ने पर मकड़कालीन भर्तियाँ की गईं। मन्त्रिमण्डलीय निर्णय के आधार पर 1948 में विशेष भर्ती बोर्ड स्थापित किया गया। इस बोर्ड ने मकड़कालीन लोक सेवा आयोग (FPSC) के एक एजेंट के रूप में कार्य किया। आई ए एस तथा आई सी एम के लिए पदोन्नति एवं सीपी भर्ती दोनों ही तरीकों से नियुक्तियाँ होने लगीं। जब देशी रियासतों का भारत में विलय हो गया तो उनके लिए भी उच्च प्रशासनिक अधिकारियों की व्यवस्था की जाने लगी। नए सचिवालय के लागू होने पर सघीय एवं राज्य स्तरों पर लोक सेवा आयोग गठित किए गए।¹

भारतीय लोक-सेवाओं तथा सेवीवर्ग प्रशासन के समूहन और कार्यों की दृष्टि से समय समय पर विशेषज्ञों द्वारा अध्ययन किए गए हैं। 1951 से योजना आयोग के समूहों पर ए.डी. गोस्वामी ने भारतीय प्रशासन के विभिन्न पहलुओं का अध्ययन किया जिनमें सेवीवर्ग प्रशासन भी शामिल था। 1953 तथा 1956 में पाण्डे एवं एनबी ने भारतीय लोक-प्रशासन पर सघीय मन्त्रिमण्डल को अपने दो प्रतिवेदन प्रस्तुत किए। एनबी ने सरकारी समस्याओं के सम्बन्ध में निरन्तर शोध करने की सिफारिश की थी। तदनुसार 1954 में भारतीय लोक प्रशासन संस्थान की स्थापना की गई। इन वर्षों में सरकारी कार्यों का विस्तार तीव्र गति से हुआ तथा साथ ही सरकारी कर्मचारियों की संख्या में भी वृद्धि हुई। केवल केन्द्रीय सरकार के कर्मचारी ही 1948 से 1952 तक 14.45 लाख से 20.51 लाख हो गए अर्थात् 48% बढ़ गए। लोक-सेवाओं के कार्यों में होने वाली अक्षमताओं को रोकने के लिए 1956 में गृह मन्त्रालय ने एक प्रशासनिक मन्त्रियों सम्मेलन की

1 भारतीय सर्विजन्स, भाग IV, पृष्ठ 315-323 तक।

स्थापना की। इसी वर्ष केन्द्रीय तथा अखिल भारतीय सेवाओं के वेतन स्तर एवं सेवा की शर्तों की पुनरीक्षा के लिए एक वेतन आयोग की नियुक्ति की गई। इस वेतन आयोग ने 1959 में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया।¹ लोक-सेवाओं में प्रशिक्षण की दृष्टि में पाँचवें दशक में नेशनल एकेडेमी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन तथा शिरोपीकृत प्रशिक्षण अभिकरण स्थापित किए गए। राज्यों में भी इसी प्रकार की प्रशिक्षण संस्थाएँ कायम की गईं। छठे दशक में मधीय गृह मन्त्रालय में एक प्रशिक्षण सम्भाग की स्थापना हुई ताकि यह देश में लोक-सेवाओं के प्रशिक्षण एवं विकास की आवश्यकताओं को एक गतिविधियों का मूल्यांकन तथा समन्वय कर सके।² 1966 में लोक-सेवाओं के संगठन तथा कार्य प्रक्रिया में बांछनीय सुधार सुझाने की दृष्टि से एक प्रशासनिक सुधार आयोग की स्थापना की गई। इस आयोग ने सेवीवर्ग प्रशासन के सम्बन्ध में ब्रित्तर में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया है।

सेवीवर्ग विभाग, 1970 (The Department of Personnel)—1970 से पूर्व सेवीवर्ग प्रशासन का दायित्व सघीय लोक-सेवा आयाय, गृह मन्त्रालय, वित्त मन्त्रालय तथा मन्त्रिमण्डलीय मन्त्र के बीच बँटा हुआ था। इस प्रकार सेवीवर्ग प्रशासन का प्रबन्ध करने वाले अधिकरणों की बहुलता थी।³ इस सम्बन्ध में तृतीय लोकसभा की प्राक्कलन समिति ने अपने 93वें प्रतिवेदन (1966) में यह सुझाव दिया कि लोक-कल्याणकारी राज्य में स्वाभाविक रूप से बढ़ती हुई लोक-सेवाओं पर नियन्त्रण के लिए एक केन्द्रीय अधिकरण होना आवश्यक है। इस स्थिति का अध्ययन प्रशासनिक सुधार आयोग के अध्ययन दस्तो द्वारा 1968 में किया गया। आयोग ने प्राक्कलन समिति की राय को स्वीकारते हुए यह मत प्रकट किया कि एक प्रभावशाली केन्द्रीय सेवीवर्ग अधिकरण की स्थापना करके इसे सेवीवर्ग प्रशासन के क्षेत्र सम्बन्धी सभी कार्य आवंटित कर देना भारतीय सरकारी मन्त्र में महत्वपूर्ण बांछनीय सुधार होगा।⁴

प्रशासनिक सुधार आयोग का प्रतिवेदन स्वीकार करते हुए भारत सरकार ने 27 जून, 1970 को कैबिनेट सचिवालय में सेवीवर्ग विभाग की स्थापना की। अगस्त, 1972 को प्रसारित एक अन्य अधिसूचना द्वारा सेवीवर्ग विभाग को वे सभी कार्य सौंप दिए गए जिनकी मिकारिश प्रशासनिक सुधार आयोग ने की थी। इसके मुख्य कार्य हैं—(1) केन्द्रीय तथा अखिल भारतीय सेवाओं के लिए सामान्य सभी

1 India, Ministry of Finance, Commission of Enquiry on emoluments and conditions of service of Central Government Employees, 1957-59, Report, New Delhi, 1959, p 640

2 India, Ministry of Home Affairs, Annual Report, New Delhi, p 68-69

3 "There was therefore, a multiplicity of agencies performing the personnel management functions"
—R B Jain, op cit, p 58

4 Administrative Reforms Commission, Report on the Machinery of the Govt of India and its Procedures of Work, New Delhi, 1968, p 70

मामलों पर सेबीवर्ग सम्बन्धी नीति की रचना करना तथा उनकी कार्यान्विति का निरीक्षण एवं पुनरीक्षा करना । (ii) प्रतिमाओ की सौज बरिष्ठ प्रबन्ध के लिए सेबीवर्ग का विकास तथा बरिष्ठ पदों पर नियुक्ति की कार्यवाही । (iii) मानव-शक्ति नियोजन, प्रशिक्षण एवं छाजीवन सेवा का विकास । (iv) सेबीवर्ग प्रशासन में विदेशी सहयोग कार्यक्रम । (v) सेबीवर्ग प्रशासन में शोधकार्य । (vi) कर्मचारी-वर्ग में अनुशासन तथा उनका बन्ध्याण तथा कर्मचारियों की परिवेदनाओं के निवारण हेतु उपयुक्त यन्त्र की व्यवस्था करना । (vii) मधीय लोक-सेवा आयोग, राज्य सरकारों, व्यावसायिक संस्थाओं इत्यादि के बीच कड़ी का कार्य करना । (viii) स्थापना मण्डल के परामर्श एवं सहयोग से केन्द्रीय सचिवालय में मध्यस्तरीय पदों पर नियुक्तियाँ करना आदि ।

वर्तमान में सेबीवर्ग विभाग यह मन्त्रालय में स्वतन्त्र एक अलग ही इकाई है । मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय में स्थित यह प्रधान मंत्री के अधीन रहकर कार्य करता है । प्रधान मंत्री की सहायता सेबीवर्ग विभाग में राज्य मंत्री द्वारा की जाती है । इस विभाग में छ स्वन्ध (Wings) हैं ।¹ ये सभी स्वन्ध सेबीवर्ग प्रशासन सम्बन्धी जो विभिन्न कार्य सम्पादित करते हैं वे भूल रूप से पहले यह मन्त्रालय द्वारा सम्पन्न किए जाते थे ।

सेबीवर्ग प्रशासन पर परामर्शदाता परिषद् (Advisory Council on Personnel Administration)—सेबीवर्ग विभाग अपने कार्यों एवं दायित्वों का निर्वाह समुचित रूप से कर सके इस हेतु यह आवश्यक समझा गया कि इसे सेबीवर्गीय प्रबन्ध सम्बन्धी विभिन्न विषयों पर परामर्श देने के लिए कोई स्थाई मन्था होनी चाहिए । यह मन्था सोचने-विचारने वाले लोगों ने व्यावसायिक समूह के रूप में होनी चाहिए ताकि सेबीवर्ग प्रशासन सम्बन्धी सभी नीतियों एवं कार्यक्रमों में सम्बन्ध में अपनी विशेषज्ञतापूर्ण राय प्रस्तुत कर सके । प्रशासनिक सुधार आयोग ने भी अपने प्रतिवेदन में इसकी सिफारिश की थी ।² इस सिफारिश को ध्यान में रखते हुए यह मन्त्रालय में राज्य मंत्री के अधीन सेबीवर्ग प्रशासन पर एक उच्चस्तरीय परामर्शदात्री समिति 15 सितम्बर, 1972 को स्थापित की गई । इस परिषद् का उद्देश्य तथा मुख्य कार्य सेबीवर्ग प्रशासन में नीति सम्बन्धी विषयों पर सरकार को परामर्श देना है । इसके अनिरित्त सरकार द्वारा इसे अन्य कार्य भी सौंपा जा सकता

1 Policy and Planning Wing Training Wing All India Service Wing, Establishment Wing Vigilance Wing, E O S Wing

2 A R. E recommended that—"An Advisory Council on Personnel Administration may be set up to act as a feeder line of new ideas and thinking on personnel administration. It should be composed of official and non official expert in different aspects of personnel management drawn from all over the country." —A R C Report on the Machinery of the Govt of India and its Procedure of Work New Delhi, 1963, p 70

है। इसका कार्यकाल दो वर्ष है। सेवीवर्ग विभाग का सचिव इस परिपद का उपसभापति होता है। परिपद में चाई ए एस तथा चाई पी एस से तीन-तीन सदस्य लिए जाते हैं। प्रशासन नयी प्रवृत्ति में विशेषज्ञता एवं वैज्ञानिकों को भी पर्याप्त प्रतिनिधित्व दिया जाता है। लोक प्रशासन के भारतीय मस्वान (IIPA) का निदेशक भी इस परिपद का सदस्य होता है।

विभिन्न विभागों एवं मन्त्रालयों का योगदान (Contribution of Various Ministries and Departments)—सेवीवर्ग सम्बन्धी सभी कार्यों को किसी भी एक केन्द्रीय सेवीवर्गीय विभाग के स्तर पर केन्द्रित नहीं किया जा सकता। इसके लिए विभिन्न मन्त्रालयों एवं विभागों को भी बांछनीय शक्तिपूर्व प्रदान करने का समर्थन किया जाता है ताकि वे विभिन्न सेवीवर्ग सम्बन्धी कार्य सम्पन्न कर सकें। विभिन्न मन्त्रालयों को अधीनस्थ सेवाओं के सम्बन्ध में नियुक्ति, पदोन्नति, वेतन तथा भत्ता के बिल बनाने, कार्यकुशलता का मूल्यांकन करने तथा सेवीवर्ग सम्बन्धी अन्य दिन-प्रतिदिन के मामलों का निपटारा करने की शक्ति प्रदान करने की चेष्टा की गई है। इस हेतु बड़े मन्त्रालयों में पृथक् से स्थापना विभाग पर्यवर्तित सेवीवर्ग अधिकारियों की व्यवस्था की जाती है।

लोकसेवाओं का वर्तमान वर्गीकरण—भारत में लोकसेवाओं का वर्गीकरण मुख्यतः ठन नियमों के अन्तर्गत होता रहा है जो धून रूप से 1930 में बनाए गए थे और त्रिनका संशोधन समय-समय पर किया जाता रहा है। वर्तमान काल में यह वर्गीकरण इस प्रकार है—

1. प्रखिल भारतीय सेवाएँ (All India Services)
2. केन्द्रीय (सघीय) सेवाएँ प्रथम श्रेणी (Class I)
3. केन्द्रीय (सघीय) सेवाएँ, द्वितीय श्रेणी (Class II)
4. प्रांतीय (राज्य) सेवाएँ
5. विशिष्ट सेवाएँ (Specialist Services)
- केन्द्रीय सेवाएँ, तृतीय श्रेणी
7. केन्द्रीय सेवाएँ, चतुर्थ श्रेणी
8. केन्द्रीय सचिवालय सेवा (Central Secretariat Services)—प्रथम, द्वितीय, तृतीय और चतुर्थ श्रेणी।

भारतीय प्रशासन सेवा (I. A. S.), भारतीय सेवा पुलिस (I. P. S.), भारतीय विदेशसेवा (I. F. S.) भारतीय अर्थ सेवा/भारतीय सांख्यिकी सेवा (Indian Economic/Statistical Services) आदि प्रखिल भारतीय सेवाएँ हैं। भारतीय सचिवालय में केन्द्रीय सूची की मातवी अनुसूची में प्रखिल भारतीय सेवाओं का उल्लेख किया गया है तथा राज्य सभा को यह अधिकार दिया गया है कि आवश्यकतानुसार 2/3 बहुमत में प्रस्ताव पारित करके यह नई प्रखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना कर ले।

घापात्काल में लोकसेवाओं की प्रकृति—26 जून 1975 से मार्च, 1977 तक चलने वाले आन्तरिक आपात्काल में भारत में राष्ट्रीय जीवन के अन्य पहलुओं की भाँति लोकसेवाओं के संयोजन, कार्य एवं प्रकृति पर भी गम्भीर प्रभाव पड़ा। देश में सम्भावित अराजकता एवं उपद्रवों की रोकथाम के लिए लोकसेवाओं को यथासम्भव बसा गया। इस काल में अनुशासन, ईमानदारी शुद्धिकरण, कार्यकुशलता आदि के नाम पर लोकसेवाओं की संरचना, कार्यप्रणाली, व्यवहार तथा सेवा की शर्तों में अन्वेषणीय परिवर्तन किए गए। सेवाओं में अनुशासन की स्थापना के लिए हड़तालों, बन्दों तथा प्रदर्शनों पर रोक लगा दी गई। समय पर कार्यालय घाने तथा निर्धारित समय पर कार्यालय छोड़ने पर जोर दिया गया। इसके लिए विभिन्न राज्यों में मुख्य मन्त्रियों ने सचिवालय तथा अन्य कार्यालयों का प्रचारक निरीक्षण किया तथा समय की पाबन्दी न बगलने वाले कर्मचारियों को दण्ड दिया गया। कार्य के शीघ्र निपटारे के लिए सभी स्तरों पर फाइल को रोकने का अधिकतम समय निर्धारित कर दिया गया तथा पूरे परिश्रम और समय में काम करके इस सीमा में फाइल निकालने पर जोर दिया गया। निरीक्षण के समय जिन कर्मचारियों के पास पुराना काम रहा हुआ पाया गया उनके विरुद्ध कार्यवाही की गई। पदोन्नति की दृष्टि से धरिष्ठता मिथ्या की अपेक्षा योग्यता मिथ्यान्त को महत्व दिया गया तथा इस प्रकार धरिष्ठता सूची में आने वाले पुराने कर्मचारियों को पीछे धकेल कर युवा तथा कम अनुभवी कर्मचारियों को पदोन्नत किया गया।

घापात्काल में लोकसेवाओं की संरचना एवं कार्य की दृष्टि से की जाने वाली कार्यवाहियाँ ऊपरी तौर पर अनुशासन, कार्यकुशलता एवं प्रतिबद्धता के आधार पर औचित्यपूर्ण टहराई जाती हैं किन्तु पर्यवेक्षकों तथा मुक्तमोहियों की मान्यता इसके विपरीत है। उनका कहना है कि इन सभी कार्यवाहियों के पीछे राजनीतिक लक्ष्य कार्य कर रहे थे।

विभिन्न निर्णयों के कारण घापात्काल में सभी वर्गों के समन्वय में वृद्धि हुई। तत्कालीन प्रधान मंत्री श्रीमती इन्दिरा गाँधी सम्मेलन बहुत कुछ 'समकार' में रही और अनेक बातों का उद्घेयना नहीं चला। जनता का संसन्तोष 23 मार्च 1977 को छठे लोकसभाई चुनावों के परिणामों में कांग्रेस की अप्रत्याशित पराजय के रूप में प्रतिफलित हुआ। इन चुनावों में कांग्रेस के चोटी के नेता और मंत्री स्तर के प्रत्याशी साधारण स्तरीय विरोधी उम्मीदवारों में परास्त हो गए। वहाँ तक कि देश के राजनीतिक इतिहास में पहली बार प्रधान मंत्री को भी पराजित होना पड़ा। घापात्काल में लोकसेवाओं की सममानता के मिथ्यान्त का दुरुपयोग किया गया। जनता पार्टी के शासन के दौरान बहाने घापात्कालीन उपादयों का समान करते का, प्रारम्भ, क्रिय, गाय, मेजिन, धनेः, दृष्टि, मे, नोः, मे, श्री, एन्डि, मे, तिवार नहीं हुआ। घापात्काल के कारण जनता सरकार का पतन हो गया और मन्त्रावधि चुनावों में विजयी होकर श्रीमती इन्दिरा गाँधी जनवरी, 1980 में पुन

मन्त्रालय हुई। अपने पुनर्जीवित शासनकाल में वे लोक सेवा की रचनात्मक दिशा देने की प्रयत्नशील रही और देश सेवा करते हुए 31 अक्टूबर, 1984 को हत्यारों की गोलीयों से शहीद हो गई। श्री राजीव गांधी ने उसी दिन नए प्रधान मंत्री के रूप में अपने पद की शपथ ली।

वर्तमान भारतीय लोक सेवा का स्वरूप और विशेषताएँ (Nature and Salient Features of Present day Indian Civil Service)

भारतीय सचिविक आयोग ने (जिसे साइमन आयोग भी कहा जाता है, क्योंकि आयोग के सभापति का नाम साइमन था) 1930 में भारतीय सचिविक सुधारों सम्बन्धी अपने प्रतिवेदन में कहा था—“प्रशासन ही सरकार है।” यह बात अन्य किसी भी देश की तुलना में भारत के लिए अधिक सही है। भारतीय लोक सेवा के महत्व और उसकी विशेषता पर आयोग की टीका थी—

“छोटे-छोटे धनहीन कामकाजों, जिन्हें मगठन या कोई अनुभव नहीं है—के देश में निजी क्षेत्र नहीं तथा महत्वपूर्ण प्रयोग हाथ में नहीं ले सकता। ऐसे समाज के लिए पश्चिमी प्रशासकीय अनुभव एवं व्यावहारिक विज्ञान की उपयोगिता सुगम बनाना केवल एक अभिकरण के लिए सम्भव है, वह है शासन। अन्य किसी के पास न तो प्रावश्यक ज्ञान ही है और न आवश्यक साधन ही। इस प्रकार भारत की लोक सेवा ने, जो प्रारम्भ में राजस्व एकत्रित करने वाले अभिकरण से अधिक नहीं थी, धीरे धीरे अपने ऊपर कर्तव्यों का एक बहुत बड़ा भार वहन कर लिया है। जैसे-जैसे कार्यों में विशिष्टता आती गई है, वही नई सेवाओं की रचना करती पड़ी है—” भारत में ऐसे बहुत से कार्य सरकार द्वारा किए जाने की जनता माशा करती है जिन्हें पश्चिमी देशों में निजी क्षेत्रों द्वारा किया जाता है।¹

प्रतिवेदन की इस टीका से भारतीय लोक सेवा की मूल प्रकृति और प्रयोजन का संकेत मिलता है। प्रतिवेदन के बाद के दशकों में—विशेषकर स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरान्त—प्रशासनिक कार्यों में अति तीव्र गति से वृद्धि हुई है। राष्ट्रीय सरकार एक लोक कल्याणकारी राज्य और समतावादी समाज की स्थापना के लिए कटिबद्ध है अतः स्वाभाविक है कि प्रशासनोन्मुख नए और बड़ते हुए उत्तरदायित्वों को वहन करे तथा स्वयं की जनता का नेतृत्व मानकर अपने कर्तव्यों को निभे। भारत एक मध्यममूलक राज्य है जिसमें प्रशासनोन्मुख केन्द्रीय, राज्यात्मक और स्थानीय स्तर पर विभाजित है तथापि इस तरह मर्यादित है कि एक कड़ी झुंगी बन्दी से जुड़ी रहे। एक अध्ययन के अनुसार कुछ समय पूर्व भारतीय लोक सेवा में लगभग 21.5 लाख कर्मचारी थे।

भारतीय लोक सेवा के विभिन्न पक्षों के विवेचन से पूर्व यह उपयुक्त होगा कि हम इसकी कुछ महत्वपूर्ण विशेषताओं को प्रस्तुत करें जो इसकी प्रकृति को स्पष्ट करती हैं—

1. अन्वयार्थ एवं बहुरूपी से उद्धृत : वही, पृष्ठ 487-88.

(1) भारतीय लोक सेवा 'राजनीतिक सरक्षण' (Political Patronage) अथवा 'लूट-लसोट प्रणाली' (Spoil System) के दोषों से मुक्त है। इस प्रकार यह अमेरिकी लोक सेवा से कहीं अधिक श्रेष्ठ स्थिति में है। भारतीय लोक सेवा में भर्ती योग्यता (Merit) के आधार पर की जाती है। योग्यता की जाँच खुली प्रतियोगिता (Open Competition) द्वारा होती है जिसकी व्यवस्था के लिए एक स्वतन्त्र, निष्पक्ष तथा अर्द्ध-न्यायिक (Quasi-judicial) लोक सेवा आयोग स्थापित किया गया है।

(2) उच्च लोक सेवा में भर्ती की आयु 21 से 24 वर्ष है। कला अथवा विज्ञान अथवा वाणिज्य की विश्वविद्यालयीय डिग्री को उच्च लोक सेवा में भर्ती के लिए एक आवश्यक योग्यता माना गया है। यह भी आवश्यक है कि उच्च लोक सेवा के उम्मीदवार अपने विचारों में परिपक्व हों, बौद्धिक दृष्टि से धनी हों और अच्छा सामान्य ज्ञान रखने हों। इन गुणों की जाँच के लिए लोक सेवा आयोग प्रतिवर्ष एक प्रतियोगी परीक्षा आयोजित करता है। परीक्षा की दोनों प्रकार की व्यवस्थाएँ हैं—निम्नित परीक्षा व्यवस्था एवं साक्षात्कार व्यवस्था। निम्नित परीक्षा का उद्देश्य होता है—प्रत्याशियों की विचार शक्ति, निरूपण-शक्ति, स्पष्ट व्याख्या शक्ति और सामान्य ज्ञान की जाँच करना। साक्षात्कार व्यवस्था का उद्देश्य होता है—प्रत्याशियों के वैयक्तिक गुणों की जाँच करना जिनमें कुछ ऐसे मानसिक गुण भी सम्मिलित हैं जिनकी जाँच निम्नित परीक्षा में करना सम्भव नहीं होता।

(3) परीक्षाओं के द्वारा लोक सेवा के लिए चुने गए स्नातकों को समुचित प्रशिक्षण दिए जाने की व्यवस्था है।

(4) पदोन्नति के न्यायोचित अवसरों, नीकरी की सुरक्षा और अच्छे वेतन की व्यवस्था करके लोक सेवाओं के मनोबल (Morale) और उनकी कार्यक्षमता के स्तर को ऊँचा बनाए रखने के प्रति जागरूकता बरती गई है।

(5) भारतीय लोक सेवा में 'बहुपक्षीय स्वरूप' ग्रहण किए हैं। यह 'सामान्य-वादी प्रशासकों' की जनक है अर्थात् इसमें प्रशासनिक समय-समय पर ऐसे पद ग्रहण करने वाले व्यक्ति होते हैं जिनमें विभिन्न प्रकार के कर्त्तव्य और कार्य सम्मिलित हैं। उदाहरणार्थ, भारतीय लोक सेवा में आई ए एस (भारतीय प्रशासनिक सेवा) एक प्रकार की बहुपक्षीय सेवा है जिसके अधिकारी प्रशासन की किसी भी शाखा में कोई भी पद सम्भाल सकते हैं। निम्न स्तरों पर भी अब सामान्यतः यह प्रवृत्ति बल पकड़ने लगी है कि कर्मचारी विभाग की विभिन्न शाखाओं में काम करके सम्पूर्ण विभाग की कार्य-प्रणाली का सामान्य ज्ञान अवश्य ही प्राप्त कर लें।

(6) केन्द्रीय और राजकीय लोक सेवाओं में अधिकारियों का एक चतुर्वर्गीय विभाजन मिलता है जिसे 'जस्ट, सैफ्ट, चड और फोर्ब क्लेम पब्लिक सर्वेंट' कहा जाता है। प्रत्येक श्रेणी की प्रत्येक सेवा में सम्बन्धित जो नियम एवं उपनियम बनाए गए हैं वे निश्चयतः यह बतलाते हैं कि 'अधुन' वर्ष के अधिकारी क्या कुछ कर सकते हैं और वे दूसरी श्रेणी अथवा अन्य वर्गीय अधिकारियों से किस प्रकार भिन्न हैं।

अधिन भारतवर्षीय सेवाओं के सदस्य केवल 'राजपणित अधिकारी' होते हैं जिसमें अतिप्रामुख्य यह है कि इन सेवाओं के सदस्य प्रशासनिक निर्णय प्रक्रिया में उत्तरदायित्व के पदों पर ही कार्य करेंगे। भारत में इस समय चार अधिन भारतीय सेवाएँ, दस केन्द्रीय 'कनाम I' सेवाएँ (भारतीय विदेश सेवा को छोड़कर) तथा प्रत्येक प्रकार की प्रांतीय लोक सेवाएँ हैं।

(7) लोक सेवाओं के पद प्रत्यक्ष भर्ती और पदोन्नति दोनों ही पद्धतियों द्वारा भरे जाते हैं। भर्ती के सम्बन्ध में योग्यता का सिद्धान्त (Merit Principle) भारत में 1853 से ही चला आ रहा है।

(8) अन्य महात्मक सविधानों की भाँति भारतीय सविधान के अन्तर्गत भी केन्द्रीय सरकार और द्वादश राज्यों के प्रशासन के लिए अपनी पृथक् लोक सेवाएँ हैं, प्रत प्रतिरक्षा, आयकर, सीमा शुल्क, डाक तथा तार, रेलवे इत्यादि सघीय विषयों के प्रशासन का कार्य करती हैं। सघीय सेवाओं के पदाधिकारी पृथक् रूप से सघीय सरकार के कर्मचारी होते हैं। इसी प्रकार राज्यों की अपनी पृथक् तथा स्वतन्त्र सेवाएँ हैं जो भू राजस्व, कृषि, वन, शिक्षा, स्वास्थ्य इत्यादि राज्य सम्बन्धी विषयों का प्रशासन करती हैं। राज्य सेवाओं के अधिकारी एवं कर्मचारी पृथक् रूप से विभिन्न राज्य सरकारों की सेवा में कार्य करते हैं। भारतीय प्रशासकीय प्रणाली की एक अन्य विशेषता यह है कि कुछ सेवाएँ मध्य तथा राज्य दोनों के लिए सामान्य रूप में संगठित की गई हैं, जैसे कि अधिन भारतीय सेवाएँ। इस प्रकार का सेवीवर्ग संगठन कदाचित् पाकिस्तान को छोड़कर अन्यत्र नहीं मिलता है। ये अधिकारी पूर्णतः केन्द्रीय अथवा राज्यों की सेवा में नहीं होते अपितु दोनों में से किसी एक के अन्तर्गत विभिन्न समयों पर कार्य करते हैं। इन सेवाओं की भर्ती समान अर्हताओं तथा वेतनमान और अधिन भारतीय आधार पर ही की जाती है। यद्यपि राज्यों में उनको विभाजित किया जाता है लेकिन इन सेवा में एक सेवा होती है। इनकी एक समान प्रगति होती है और अधिकार तथा पारिधमिक स्तर भी एक समान होता है।

(9) भारत की सघीय तथा राजकीय लोक सेवाओं के संगठनों में सेवाओं के अन्दर तथा सेवाओं में आपस में प्रत्येक स्तर पर भारी असमानताएँ हैं जिन्हें विष्मताएँ भी कहा जा सकता है। प्रशासकीय सुधार आयोग द्वारा नियुक्त एक अध्ययन दल ने लिखा है कि "केन्द्र और राज्यों में एक में तथा तुलनात्मक दृष्टि में समान कार्यों और उत्तरदायित्वों को वहन करने वाले पदों के वेतनमानों में इस सीमा तक अन्तर एवं असमानता देखने को मिलती है कि उसे प्रशासन में एक बिना का विषय कहा जा सकता है। इसी प्रकार अलग-अलग राज्यों में एक ही तथा एक में कार्य करने वाले पदाधिकारियों की वेतन-शृंखलाओं का वैषम्य निश्चय ही अनुचित लगता है।" तीन प्रकार की सेवाएँ व्यवहार में ऐसी लगती हैं मानो उनमें आपस में कोई पदमोचन हो और आई ए. एम. सामान्यतः सेवा का वर्चस्व ऐसी स्थिति उत्पन्न करता है जहाँ केन्द्रीय और राजकीय लोक सेवाएँ इस सेवा के अधीनस्थ सेवाएँ हो, यद्यपि बायों की दृष्टि में ऐसा सम्बन्ध सचमुच हो यह आवश्यक नहीं है।

प्रचलित भारतीय सेवाओं की अपनी श्रेणी में ही आई ए. एम. की स्थिति आई बी. एम. तथा इण्डियन फॉरेस्ट सर्विस की तुलना में तथा राजकीय सेवाओं में डॉक्टरों, इंजीनियरों और कृषि वैज्ञानिकों की तुलना में तथा राजकीय सेवाओं में आईडिट्स एण्ड प्रिण्टिंग-प्रेस अथवा एम्प्लॉयमेंट ऑफीसर्स आदि की तुलना में इतनी अधिक प्रतिशाली एवं केन्द्रीय है कि गैर आई ए. एम. सेवाओं के साथ समानता निदान के अनुसार न्याय नहीं हो सका है।¹

स्वतन्त्रता के प्रारम्भिक दिनों में नवीन प्रशासनिक ढाँचे में अधिकारियों के विचार कुछ असीमोगरीब थे, उन्हें प्रशासन के नवीन राजनीतिक ढाँचे—मन्त्रियों—के साथ सम्भावना और सहयोग से काम करने में कठिनाई अनुभव होती थी। उच्च पदाधीन आई ए. एम. अधिकारियों यह सोचने से कि सरकार उसी की इच्छानुसार बननी चाहिए। मन्त्रियों की तो बात ही भलग है स्वयं प्रधान मन्त्री का इन अधिकारियों की नियन्त्रण में रहना और अपनी नीतियों को उनसे नियन्त्रित कराने में कठिनाई का सामना करना पड़ा था, लेकिन धीरे-धीरे प्रशासनिक अधिकारियों का यह रवैया बदलता गया, प्रशासन का लोकतन्त्रीकरण होता गया और आज अधिकारियों वर्ग 'लोक सेवक' बनने लगे हैं। प्रशासनिक अधिकारियों के कर्तव्यों और कार्यों में इस प्रकार के परिवर्तन लाए गए हैं कि इनका और उनका बाव की दूरी निरन्तर कम होती जाए।

ब्रिटेन में लोक सेवाओं का विकास एवं महत्व

(Development & Importance of Civil Services in Britain)

किसी भी देश की शासन व्यवस्था की सफलता अथवा विकास उसके लोक सेवकों के ऊपर निर्भर करती है क्योंकि देश का वास्तविक प्रशासन इन लोक सेवकों के ही हाथ में होता है। मन्त्रिगण तो केवल नीति-निर्धारण मात्र ही करते हैं, उन नीतियों का क्रियान्वयन इन लोक सेवकों के द्वारा ही किया जाता है। यदि एक कर्मचारी योग्य और कुशल होते हैं तो प्रशासन अच्छा होता है अन्यथा प्रशासन अच्छा नहीं होता। ब्रिटेन में लोक सेवाओं का संगठन अत्यन्त उच्च कोटि का है और स्थायी कर्मचारी बड़े योग्य, प्रतिभाशाली और निष्ठावान हैं। प्रशासकों का वास्तविक कार्यभार लोक सेवक (Civil Servants) ही वहन करते हैं। लोक सेवकों का विभागीय समूह ही सम्पूर्ण देश में ससद द्वारा पारित विधियाँ को लागू करना है और प्रशासन विभाग की सामान्य नीति को क्रियान्वित करता है। देश के प्रशासन के विषय में लोक सेवा का इनका महत्व है कि इस सम्बन्ध में जोसेफ चैम्बरलैन (Joseph Chamberlain) ने यहाँ तक कहा है कि "यदि लोग (अर्थात् लोक सेवा के सदस्यगण) हमारे (अर्थात् मन्त्रिमण्डल के) बिना काम करना सक्ते हैं, इस सम्बन्ध में मेरा सन्देह पक्का नहीं पर हम (अर्थात् मन्त्रिगण)

¹ प्रभुदत्त शर्मा : भारतीय लोक सेवा व्यवस्था की विश्लेषणात्मक, पृष्ठ 22 (प्रशासनिक विभाग, मुंबई, 1975)।

आपके (अर्थात् लोक सेवा के सदस्यों के) बिना काम नहीं चला सकते, यह मेरा पक्का विश्वास है।”

लोक सेवा का सदस्य अथवा लोक सेवक (Civil Servant) इंग्लैंड में राजमुकुट (Crown) का कर्मचारी होता है जिसका पद न तो न्यायिक ही होता है और न राजनीतिक ही। उसको राजकीय से वेतन प्राप्त होना है। राज्य के पूर्वोक्त सभी अन्य प्रशासन विभागों के सभी स्थायी कर्मचारी लोक सेवा (Civil Service) के सदस्य होते हैं।

लोक सेवा के सदस्यों को ससब् का सदस्य होना आवश्यक नहीं है। 1937 से यह बात भी निश्चिन्त हो गई है कि उनके राजनीतिक विचार उनके व्यक्तिगत मामलों हैं और वे चाहे जैसे राजनीतिक विचार रख सकते हैं, बशर्ते कि उनके वे विचार उनके कार्यों पर विपरीत प्रभाव डालने वाले अथवा राज्य के लिए मकद पड़ा करने वाले न हों। लोक सेवा के सदस्य अपनी स्वार्थ सिद्धि के लिए किसी भी सरकारी रहस्य अथवा सूचना का दुरुपयोग नहीं कर सकते। यद्यपि लोक सेवक वैधानिक रूप से राजमुकुट के सेवक होते हैं, परन्तु व्यावहारिक दृष्टि से उन्हें अपने विभागीय मन्त्री के अधीन रहना पड़ता है। वे मन्त्रियों की नीति निर्माण में परामर्श देते हैं और उनके निर्णयों को कार्यान्वित करने में सहायक होते हैं।

लोक सेवा की शर्तें भी अच्छी हैं। यदि लोक सेवक ईमानदारी और कुशलता से अपना कार्य करते हैं तो उनकी परोक्षता भी होनी रहती और 60 वर्ष की आयु तक काम करने के बाद उन्हें पेंशन मिल जाती है। लोक सेवक मण्डल (Civil Service Association) भी बना सकते हैं, बशर्ते कि इन मण्डलों का कोई राजनीतिक उद्देश्य या सम्बन्ध न हो।

समय-समय पर मन्त्रिमण्डल बदल जाते हैं पर लोक सेवक स्थाई रूप से बने रहते हैं। ब्रिटेन में सरकार के परिवर्तन के कारण लोक सेवा के लोगों में परिवर्तन नहीं होता। वे स्थाई रूप से सभी सरकारों के अन्तर्गत कार्य करते रहते हैं।

लोक सेवा की सदस्यता के लिए निम्नलिखित योग्यताओं का होना आवश्यक है—

- (1) उम्मीदवार ब्रिटेन का जन्मजात नागरिक हो और उसका पिता भी ब्रिटेन का जन्म से नागरिक हो।
- (2) उसकी आयु लोक सेवा के लिए निर्धारित आयु-सीमा के भीतर आती हो।
- (3) उसमें कोई शारीरिक विरूपता न हो जो उसके कार्य में बाधा डाले।
- (4) उसने सम्बन्धित परीक्षा में बैठने के लिए निर्धारित शिक्षा प्राप्त की हो।

ब्रिटेन में लोक सेवाओं का विकास

ग्रेट ब्रिटेन में लोक सेवा का प्राथमिक रूप विगत 100 वर्षों के क्रमिक विकास का परिणाम है। केन्द्रीकृत प्रशासन के प्रारम्भिक युग में मन्त्रि, सचिव

तथा राजा के परामर्शदाता अपने कर्मचारी-वर्ग की भर्ती एवं नियुक्ति स्वेच्छा से कर लेते थे और उनके हटने के साथ ही कर्मचारीगण भी हट जाते थे। 16वीं शताब्दी में लोक सेवाओं में कुछ स्थायित्व आना प्रारम्भ हुआ किन्तु अभी भी एकरूपता का अभाव था। 18वीं शताब्दी के अन्त में स्थिति यह थी कि अनेक विभाग बने हुए थे, इनमें से अधिकांश काफी छोटे-छोटे थे तथा सभी पृथक् दशाइयों के रूप में संगठित थे और इनका प्रबन्ध अनेक प्रकार से दूषित था।¹ 19वीं शताब्दी के प्रारम्भ में मुख्य मिनट्यमता के लिए संचालित विभिन्न मसदीय अभियानों के फलस्वरूप शताब्दी के मध्य तक विभागीय कर्मचारियों में कुछ एकरूपता एवं कार्यकुशलता आने लगी। पुरानी व्यवस्था की अनेक दुराइयाँ धीरे-धीरे मिटने लगी। सामान्य मान्यता के अनुसार आधुनिक ब्रिटिश लोक सेवा का प्रारम्भ 1853 से हुआ है।²

द्वेन ब्रिटेन में एक शताब्दी पूर्व तक अनुग्रह व्यवस्था का व्यापक प्रभाव था। उच्च पदों पर नियुक्ति के समय प्रयाशों की 'आवमायिक' योग्यता न देखकर इसका व्यक्तिगत प्रभाव, सम्बन्ध, परिचय, समर्थक आदि देखे जाने थे। यही कारण है कि 18वीं तथा 19वीं शताब्दी की ब्रिटिश लोक सेवा कुमीन-न-व व 'Outdoor Relief System' के नाम से जानी जाती है। लोक सेवा में अनुग्रह का प्रभाव तो था किन्तु रोटेशन (Rotation) की व्यवस्था नहीं थी। एक बार नियुक्त होने के बाद व्यक्ति अपने पद पर बना ही रहता था जब तक कि मृत्यु अथवा स्वेच्छापूर्वक त्यागपत्र के कारण वह पद त्याग न कर। कानूनी तथा एडमण्ड बर्क आदि विचारकों ने अनुग्रह व्यवस्था की आलोचना की तथा लोक सेवा में सुधार पर जोर दिया। सुधारों का श्रीगणेश भारत भेजे जाने वाले प्रशासकों की नियुक्ति से किया गया। 1853 में जब बम्बई का चार्टर समूह के सम्मुख नवीनीकरण के लिए आया तो इसमें भारतीय लोक सेवाओं के लिए प्रतियोगी परीक्षाओं का प्रावधान था। इसके साथ ही राष्ट्रीय स्तर पर भी लोक सेवा में सुधार आन्दोलन में जोर पकड़ा। सेवावर्ग सम्बन्धी विभिन्न समस्याओं के अध्ययन हेतु अनेक समितियाँ तथा आयोग नियुक्त किए गए। इनकी कहानी ही ब्रिटिश लोक सेवा के विकास की कहानी है।

(1) ट्रेवेल्यान नार्थकोट प्रस्ताव (The Trevelyan Northcote Proposals)—19वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में जिन सिद्धान्तों के आधार पर ब्रिटिश लोक सेवा में सुधार एवं पुनर्गठन किया गया उनका आश्रय भी महत्त्व है। इस काल की महत्वपूर्ण घटना 1853-54 में प्रकाशित स्थायी लोक सेवा के संगठन पर प्रतिवेदन (The Report on the Organisation of the Permanent Civil Service) है। यह सर चार्ल्स ट्रेवेल्यान तथा सर स्टेफर्ड नार्थकोट

1 Lord Bridges The Treasury, Chapter XI

2 "the year 1853, which has as good a claim as any to be designated the birth date of the Modern Civil Service" —E. M. Gladden Civil Service of the United Kingdom 1855-1970, p. 19

& "The British Civil Service in its present form dates from reform between 1855 and 1870" —Encyclopaedia Britannica, Vol. 5, 1972, p. 847

द्वारा विभागीय जाँचों की श्रुतता का परिणाम था। मुख्य सिफारिशें ये थीं—
 (i) एक उपयुक्त परीक्षा व्यवस्था द्वारा लोक सेवाओं में पर्याप्त कार्यकुशल कर्मचारी भेजे जाएँ (ii) सभी लोक सेवकों के प्रशिक्षण द्वारा उनकी योग्यता बढ़ाई जाए तथा उच्चम की प्रोत्साहित किया जाए। इसी योग्यता को उनकी पदोन्नति का आधार बनाया जाए। योग्यता प्राप्त कर्मचारी सेवा में श्रेष्ठ पद पाने की आशा कर सकें, (iii) सेवा की विमरी हुई प्रकृति से उत्पन्न बुराइयों को कम किया जाए तथा सेवा में एकता के तत्वों का शीघ्रगुण किया जाए। इस हेतु नियुक्तियों समान आधारों पर की जाएँ, दूसरे विभागों में भी पदोन्नति के अवसर दिए जाएँ तथा नीचे के स्तर पर ऐसे पद पर स्थापित किए जाएँ जिनकी सेवाएँ किसी भी कार्यालय में कभी भी उपलब्ध हो जा सकें।

(2) लोक सेवा आयोग तथा 1914 तक के विकास (The Civil Service Commission and Developments upto 1914)—ट्रेवील्मान नार्वेनोट प्रस्तावों को स्वीकार करते हुए पहला महत्त्वपूर्ण सुधार 21 मई, 1853 के सपरिषद् आदेश द्वारा तीन सदस्यीय लोक सेवा आयोग की नियुक्ति के रूप से हुआ। इस समय तक विभागों के राजबोनिज प्रमुखों को यह निर्णय करने का अधिकार था कि वे किसी खाली पद पर एक प्रत्याशी को मनोनीत करना चाहते थे प्रथम कुछ प्रत्याशियों के बीच सीमित प्रतियोगिता चाहते थे। आयोग की कनिष्ठ पदों पर नियुक्त किए जाने वाले युवा प्रत्याशियों की योग्यता जाँचने का कार्य सौंपा गया। इस आधार-पर यह भगते दस वर्षों में सीमित प्रतियोगिता की प्रभावशाली व्यवस्था स्थापित कर सका। 1870 के सपरिषद् आदेश द्वारा कुछ विभागों तथा पदों पर प्रतियोगी परीक्षाएँ बाध्यकारी बना दी गईं। जब लोक सेवा आयोग सामान्य शिक्षा के प्रकार की खुली प्रतियोगिताएँ प्रारम्भ कर सकता था तथा राजकोष के निर्देशन में सशक्त सेवा आधार पर स्टॉफ का स्तरीकरण कर सकता था। इसी आदेश द्वारा राजकोष को स्टॉफ नियंत्रण की शक्तियाँ दी गईं। आयोग तथा विभागों द्वारा प्रत्येक परीक्षा के लिए आयु, स्वास्थ्य, चरित्र, ज्ञान एवं योग्यता के सम्बन्ध में बनाए जाने वाले नियमों की स्वीकार करने की शक्ति राजकोष को दी गई।

इस काल में लोक सेवा परीक्षाओं की दृष्टि से लोक सेवाओं को दो भागों में विभाजित किया गया—Class I तथा Class II, इनमें प्रथम वर्ग में अपेक्षाकृत उच्चतर तथा श्रेष्ठतर कर्मचारी थे। इसके सदस्य सेवा की बौद्धिक माँग को पूरा करते थे। दूसरे वर्ग में दिन-प्रतिदिन के नियमित कार्यों को संचालित करने वाले कर्मचारी थे। वे किसी भी विभाग में नियुक्त किए जा सकते थे। वे प्रस्ताव विभागों ने तुरन्त स्वीकार नहीं किए बल्कि राजकोष तथा लोक सेवा आयोग ने इन पर निरन्तर जोर दिया तथा समय-समय पर नियुक्त होने वाले आयोगों के सुझावों

में इनका समर्थन किया गया,¹ जब समुद्र ने प्रशासन को अनेक नए कार्य तथा दायित्व सौंपे तो केन्द्रीय प्रशासन तंत्र का विस्तार हुआ। 1914 तक प्रशासकीय-लिपिकीय क्षेत्र में सम्पूर्ण लोक सेवा के सामान्य वर्ग नागरिक सेवा संरचना के महत्त्वपूर्ण भाग बन गए। इनके साथ-साथ अनेक विभागीय वर्ग भी कायम रहे। कर्मचारियों के वेतन, कार्य के घटे, बीमारी अवकाश तथा छुट्टियों की दृष्टि में एकरूपता की स्थापना की गई।

(3) पुनर्गठन का काल (The Period of Reorganisation, 1920-39)² 1914 से 1918 के महायुद्ध में लोक सेवाओं के दायित्व भारी मात्रा में बढ़ गए। फलतः लोक सेवाओं की संख्या में पर्याप्त वृद्धि हो गई। इनमें से अनेक तो केवल युद्धकाल के लिए अस्थायी आधार पर ही नियुक्त किए गए थे। युद्ध के बाद लोक सेवा घटकर यथावत् हो गई किन्तु परिवर्तित प्रशासनिक परिस्थितियों के अनुकूल इसे बनाने की आवश्यकता बनी रही। यह कार्य दो समितियों को सौंपा गया। राजकीय द्वारा 1917 में सर जॉन ब्रेडबरी (Sir John Bradbury) की अध्यक्षता में तथा 1918 में ग्लेडस्टन (Gladstone) की अध्यक्षता में ये समितियाँ नियुक्त की गईं। लोक सेवा के विभिन्न वर्गों के संगठन पर विचार करने का कार्य राष्ट्रीय हितों के परिपक्व की समिति को सौंपा गया जो पुनर्गठन समिति के नाम से जानी जाती है।

पुनर्गठन समिति द्वारा प्रास्ताविक संरचना इन मांगों पर आधारित थी कि लोक सेवा के प्रशासनिक तथा लिपिकीय कार्य दो श्रेणियों में बांटे जा सकते हैं— (क) नीति रचना सम्बंधी कार्य तथा विद्यमान नियमों, निर्णयों एवं व्यवहारों का परिवर्तन और सरकारी कार्य व्यापार का संगठन एवं निर्देशन, (ख) नवीन प्रकृति का प्रत्येक विस्तृत रूप में यांत्रिक प्रकृति का कार्य। इन दोनों प्रकार के कार्यों की संयोजन करने के लिए संगठन समिति ने लोक सेवाओं के चार वर्गों का उल्लेख किया। प्रथम श्रेणी के कार्य संपादित करने के लिए प्रशासनिक (Administrative) तथा कार्यपालिका (Executive) वर्ग तथा द्वितीय श्रेणी के कार्यों के लिए दो प्रकार की लिपिकीय सेवाएँ। समिति का एक सुझाव यह भी था कि Shorthand Typist तथा Typist वर्ग भी होना चाहिए। पुनर्गठन की यह योजना सामान्य स्वीकार की गई तथा 1920 में इसे स्वीकार करते हुए सरकार ने पहले से विद्यमान वर्गों के कुछ सदस्यों का क्रमशः नए वर्गों में विन्यस किया। यह पुनर्गठन सम्पूर्ण लोक सेवा पर लागू नहीं हुआ था। कुछ विभागीय वर्ग इसके प्रभाव क्षेत्र से बाहर रहे, जैसे—रोजगार मंत्रालय, अन्तर्राष्ट्रीय राजस्व विभाग, नटकर एवं

1 These included a Commission of Inquiry under the Chairmanship of Mr. Lyon Playfair which reported in 1875, a Royal Commission under the Chairmanship of Sir Mathew Ridley, which published its final report in 1882, and a Royal Commission (Chairman Lord Mac Donnell), which published its final report in 1914.

आवकारी विभाग आदि। वैज्ञानिक तथा व्यावसायिक स्टाफ भी इस योजना से अभिमानित रहा। ट्रेवीस्थान-नाथकोट प्रतिवेदन के समय से ही विभिन्न समितियों तथा आयोगों द्वारा इस बात पर जोर दिया जा रहा था कि परीक्षा की कोई भी प्रणाली व्यावसायिक पदों के लिए सुयोग्य पदाधिकारी नहीं दे सकती। उचित यह है कि उन व्यक्तियों को नियुक्त किया जाए जो अपने व्यवसाय में कुछ प्रतिष्ठा और अनुभव प्राप्त कर चुके हैं। 1937 में कुछ विभागों में कुछ स्तरों के लिए सामान्य बतन श्रुतनाएँ प्रारम्भ की गईं किन्तु महायुद्धों के मध्यकाल में व्यावसायिक पदाधिकारियों की भर्ती, वेतन तथा सेवा की गतें बहुत कुछ विभागीय निर्णयों के विषय बने रहे। 1931 में कार्पस्टर समिति की सिफारिश पर सरकार ने वैज्ञानिक अधिकारियों तथा वैज्ञानिक सहायकों के दो मुख्य वर्गों स्थापित किए। इनके लिए सामान्य वेतन श्रुतनाएँ तब सवा की गतें तबू की गईं किन्तु भर्ती का कार्य अभी भी विभागों के हाथों में छोड़ा गया।

(4) - द्वितीय विश्वयुद्ध और उसके बाद का विकास (Development of Second World War and Aftermath)—प्रथम महायुद्ध की, भक्ति द्वितीय महायुद्ध ने भी लोक सेवाओं के सामने अनेक नई उलझनें तथा चुनौतियाँ ली थी। अन्तर यह था कि प्रथम महायुद्ध के बाद लॉफ सेवाओं की युद्धकालीन सहाय पट गई थी किन्तु यह द्वितीय महायुद्ध के बाद नहीं घटी। कारण यह था कि युद्ध के बाद राज्य के कार्यों में कमी नहीं हुई, देश में आर्थिक पुनर्रचना के लिए अधिक सर्वग नियोजित तथा दूनगामी कार्यक्रम आवश्यक बन गए। राज्य ने लोक कल्याणकारी भूमिका अपना ली। जीवनयुद्ध प्रारम्भ होने के कारण रक्षा-कार्यों में कमी नहीं आई तथा वैज्ञानिक एवं तकनीकी अधिकारियों ने प्रशासनिक कार्यों को प्रभावित किया और व्यापक बनाया। इन सभी कारणों से लोक सेवा युद्ध-पूर्व की स्थिति में नहीं आ सकी, इसके विपरीत सरकारी यंत्र का निरन्तर प्रसार हुआ।

युद्ध के तुरन्त बाद लॉफ सेवा की अरचना में कुछ परिवर्तन किए गए। 1946 में सामान्य व्यावसायिक वर्गों की श्रुतनाएँ प्रारम्भ की गईं। इनकी भर्ती को केन्द्रीकृत किया गया तथा वेतन और सेवा की शर्तों को समानित रखा गया। हन्नीनियरिंग तथा इससे मिलनी-जुलनी सेवाओं की सामान्य सरचना प्रदान की गई। जब कुछ विशेषज्ञों का कार्य व्यापक हो जाता था तो सामान्य वर्गों की स्थापना कर दी जाती थी। इतने पर भी विभागीय विशेषज्ञों की व्यापक भिररूपना बनी रही।

लोक सेवाओं में किए गए परिवर्तन केवल सरचना तक ही सीमित नहीं थे। इनमें कुछ अन्य महत्वपूर्ण विकास भी हुए जो मुख्यतः ये हैं—(i) राल्फ एशेटन (Ralph Assheton) की अध्यक्षता में 1943 में नियुक्त समिति के प्रतिवेदन के अनुसार प्रशिक्षण के लिए नियोजित कार्यक्रम प्रारम्भ किया गया। (ii) संगठन एवं प्रविधि (Organisation and Method) कार्य का विकास हुआ। यह प्रथम विश्व युद्ध के बाद छोटे स्तर पर प्रारम्भ हुआ था किन्तु इसे पूर्ण मान्यता द्वितीय

विश्व युद्ध के समय तथा उसके बाद प्राप्त हुई। (iii) वेतन तथा सेवा की अन्य शर्तों की पुनरीक्षा के लिए स्वतन्त्र निकायों की स्थापना की गई। (iv) कर्मचारियों को सहाय्य के सम्बन्ध में राजकोष द्वारा विभागों को सत्ता का अधिक प्रत्यायोजन किया गया।

(5) फाल्टन समिति का प्रतिवेदन (The Falton Committee Report)—1966 में मनेशन विश्वविद्यालय के उपकुलपति लॉर्ड फाल्टन की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की गई। इसे देश की लोक सेवा की संरचना, भर्ती, प्रबन्ध तथा प्रशिक्षण की परीक्षा करने का कार्य सौंपा गया। इसने 1968 में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया तथा लोक सेवा में परिवर्तन के सुझाव दिए। इसके कुछ उल्लेखनीय सुझाव ये हैं—(i) एक लोक सेवा विभाग की स्थापना की जाए जो लोक सेवा आयोग से भर्ती और चयन के कार्य ले ले तथा राजकोष से सेवाओं के केन्द्रीय प्रबन्ध को सहाय्य कर ले। (ii) लोक सेवाओं की विद्यमान वर्ग व्यवस्था को समाप्त करके एक एकीकृत स्तरीकृत संरचना अपनाई जाए जिसमें ऊपर से नीचे तक सभी लोक सेवाएं शामिल किए जाएं। इन पदों पर चयन के समय व्यक्ति के कार्य का मूल्यांकन किया जाए। (iii) प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों को पूरा करने के लिए लोक सेवा महाविद्यालय की स्थापना की जाए। (iv) विभागों में प्रबन्ध सेवा इकाइयां तथा नियोजन शोध इकाइयां बनाई जाएं। (v) भर्ती प्रक्रिया में विभागों को अधिक भूमिका प्रत्यायोजित की जाए। (vi) सभी लोक सेवाओं के जीविका के प्रबन्ध में अधिक साधन लगाए जाएं। (vii) लोक सेवाओं तथा अन्य रोजगारों के बीच अधिक गतिशीलता को प्रोत्साहित किया जाए। फाल्टन समिति की मान्यता यह थी कि भर्ती का कार्य उन्हीं के हाथों में रहना चाहिए जो व्यक्ति के प्रशिक्षण, प्रसारण एक प्रशिक्षण के लिए प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी हों।¹ समिति का कहना था कि लोक सेवा आयोग को एक पृथक् तथा स्वतन्त्र निकाय के रूप में न रखा जाए बल्कि इसे नवगठित लोक सेवा विभाग का एक अंग बना दिया जाए। समिति का विश्वास था कि योग्यता के आधार पर नियुक्ति की परम्पराएँ अब इनकी रूढ़ि हो चुकी हैं कि लोक सेवा आयोग को एक पृथक् संगठन रने बिना भी वे बनी रहेंगी।

सरकार द्वारा फाल्टन समिति की रिपोर्ट का व्यापक रूप से समर्थन किया गया। इसने तीन प्रमुख सुझाव तुरन्त ही स्वीकार कर लिए गए थे—लोक सेवा विभाग, लोक सेवा महाविद्यालय तथा एकीकृत ग्रैडिंग संरचना। लोक सेवा विभाग की स्थापना 1 नवम्बर, 1968 को की गई तथा इसे वेतन तथा लोक सेवा प्रबन्ध सम्बन्धी कार्य सौंप गए। इसे सम्पूर्ण सरकारी क्षेत्र में वेतन और सेवा नियुक्ति के बारे में सरकारी नीति के समन्वय का काम दिया गया। लोक सेवा आयोग अब इस विभाग का अंग बन गया, किन्तु वह लोक सेवाओं में नियुक्ति के लिए

स्वल्प रूप से चयन कर सके इसके लिए समुचित व्यवस्थाएँ की गईं। प्रधानमन्त्री लोक सेवा मन्त्री के रूप में इस नए विभाग के कार्यों के लिए उत्तरदायी है। इन कार्यों के दिन-प्रतिदिन के दायित्व एक वरिष्ठ रंग-विभागीय मन्त्री को हस्तांतरित कर दिए जाते हैं। यह मन्त्री कैबिनेट का सदस्य भी होता है। फुल्टन कमेटी के सुझावों के अनुसृत लोक सेवा महाविद्यालय की स्थापना जून, 1970 में हो चुकी है तथा सभी सेवाओं के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम किए जा चुके हैं। 1 जनवरी, 1971 में सहायक सचिव स्तर तक के सभी प्रशासकीय निष्पादन एवं निपटारीय (Administrative, Executive and Clerical) वर्गों का एकीकरण घोषित कर दिया गया है।

वर्तमान में ब्रिटिश लोक सेवाओं का वर्गीकरण

प्रशासन के प्रत्येक क्षेत्र में लोक सेवाओं की व्यवस्था है। वर्तमान ब्रिटिश लोक सेवाओं को छ वर्गों (Classes) में विभक्त किया जा सकता है। ये मुख्य वर्ग इस प्रकार हैं—

1 प्रशासनिक वर्ग (Administrative Class)—यह 'भारतीय प्रशासनिक सेवा' (I.A.S.) के समान है और सम्पूर्ण ब्रिटिश लोक सेवा का आधार है। इस वर्ग में सचिव से लेकर सहायक प्रधान तक सभी अधिकारी आते हैं। नीति-निर्धारण और विभाग-संचालन का मुख्य उत्तरदायित्व इसी वर्ग पर है। वर्तमान में इस वर्ग के लोक सेवकों की संख्या 4,000 से भी अधिक है। प्रशासनिक वर्ग में नियुक्ति के लिए प्रतिवर्ष कठिन प्रतियोगिता परीक्षा का आयोजन किया जाता है और 21 से 24 वर्ष तक की आयु के परीक्षोत्तीर्ण स्नातकों का चयन के लिए चयन होता है। 25 प्रतिशत पदों की भर्ती 'पदोन्नति' (Promotion) द्वारा होती है।

2 अधिशासी वर्ग (Executive Class)—इस वर्ग के सदस्यों की संख्या वर्तमान में 75,000 से भी अधिक है। इस वर्ग के लोक सेवकों का मुख्य कार्य दिन-प्रतिदिन के नरकारी काम-काज को निपटाना है। ऊँचे दर्जे का हिसाब-किताब, राजस्व संग्रह, क्षेत्रीय और स्थानीय कार्यालयों के प्रबंध आदि का दायित्व मुख्यतः अधिशासी वर्ग पर ही है। इस वर्ग के कुछ कार्य प्रशासनिक वर्ग के कार्यों से मिलते-जुलते हैं, अतः दोनों वर्गों के कार्यों के बीच कोई निश्चित विभाजक रेखा नहीं खींची जा सकती। जिस प्रकार सरकारी कार्यक्षेत्र का विस्तार हो रहा है, उसे देखते हुए प्रशासनिक और अधिशासी दोनों ही वर्गों के कार्यों में न केवल विस्तार हुआ है बल्कि जटिलता भी बढ़ी है। ब्रिटेन के अधिशासी वर्ग की समता भारत की 'सुपरीनटेंडेंट सेवाओं' (Subordinate Services) से की जा सकती है।

3. विशेषज्ञ वर्ग (Specialist Class)—इस वर्ग में व्यावसायिक, वैज्ञानिक और तकनीकी स्टाफ (Professional, Scientific and Technical Staff) समाविष्ट होता है। वर्तमान में इस वर्ग में लगभग 1,14,000 लोक सेवक हैं। विशेषज्ञ वर्ग में चैमिस्टर, सोनियमिटर, इलेक्ट्रियर, डॉक्टर, लाइब्रेरियन, वैज्ञानिक, सहायक, क्लर्क आदि सम्मिलित हैं। इस वर्ग के पदों पर नियुक्ति

प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा नहीं होनी बल्कि प्रतियोगियों को मान्य योग्यता, विशिष्ट प्रशिक्षण अथवा अनुभव के आधार पर साक्षात्कार-पद्धति द्वारा चुना जाता है।

4 लिपिक वर्ग (Clerical Class)—इस वर्ग के सेवकों की संख्या वर्तमान में लगभग 1,90,000 है। इस वर्ग में प्रतियोगी परीक्षा के आधार पर 16-17 वर्ष के युवक-युवतियों को चुना जाता है। लिपिक वर्ग का काम सामान्य प्रकृति का है यथा, गिनाई रखना, नियमों के अनुसार कागजों, दावों आदि की जाँच-पड़ताल करना—अधिकारी वर्ग के आदेशानुसार निरूपित के सरकारी काम निपटाना, आवागमन तथा एवं आँकड़े एकत्र करना, आदि।

5 सहायक लिपिक वर्ग (Writing Assistant Class)—इस वर्ग में सहायक लिपिक, टाइपिस्ट, दुप्लीकेटर आदि मशीनों चलाने वाले होते हैं। वर्तमान में इनकी संख्या लगभग 1 लाख 6 हजार है।

6 सदेशवाहक व निम्न वर्ग (Messengerial and Menial Class)—इस वर्ग के सदस्यों की संख्या वर्तमान में लगभग 35,000 के निकट जा पहुँची है। इस वर्ग में सदेशवाहकों (Messengers) के अनिरुक्त कानून रखने वाले (Paper Keepers), कार्यालय की सफाई करने वाले (Office Cleaners) और इसी प्रकार के अन्य कर्मचारी सम्मिलित हैं।

इन सबके अनिरुक्त डाक विभाग, टेलीफोन विभाग, शिक्षा विभाग आदि में 'विभागीय वर्ग' (Departmental Class) भी होते हैं जिनकी नियुक्ति सम्बन्धित विभागों द्वारा की जाती है। ब्रिटेन में समस्त लोक सेवकों की संख्या 1972-73 में लगभग 5 लाख थी जो वर्तमान में लगभग सात लाख तक जा पहुँची है।

संयुक्तराज्य अमेरिका में लोक सेवाओं का विकास (Development of Public Services in U S A)

संयुक्तराज्य अमेरिका में लोक सेवाओं का इतिहास वास्तव में लूट प्रणाली (Spoils System) के जन्म, अद्वैत तथा पतन का इतिहास है। अमेरिका के प्रथम राष्ट्रपति जॉर्ज वाशिंगटन ने ईमानदारी, निष्पक्षता, कार्यक्षमता का स्थायित्व आदि अनेक उच्च मानकों की प्रतिष्ठापना की थी। ये मानक संयुक्तराज्य की मधीय सेवाओं में 1929 तक बहुत कुछ प्रभावशाली भूमिका निभाते रहे किन्तु बाद में राजनीतिक दलों के विकास तथा शक्ति के लिए उनके स्वयं ने शीघ्र ही यह स्पष्ट कर दिया कि लोकसेवाओं को दलीय राजनीति के क्षेत्र से बाहर नहीं रखा जा सकता। वाशिंगटन के बाद आने वाले पाँच राष्ट्रपतियों ने कार्यकाल तक राजनीतिक मित्रों को लाभ पहुँचाने तथा शत्रुओं को हानि पहुँचाने की नीति अपनाई जारी रखी किन्तु 'लूट का मान विजेताओं को ही मिलना चाहिए', यह विचार 1929 में राष्ट्रपति बर्कन के पद ग्रहण करने तक प्रभावशाली नहीं बन सका था।

लूट प्रथा का प्रारम्भ (Beginning of Spoils System)—अमेरिकी कांग्रेस ने 1820 में चार वर्ष के कार्यकाल का अधिनियम पारित करके यह निश्चय

कर दिया कि कुछ पदाधिकारी चार वर्ष तक अपने पद पर कार्य करेंगे न कि राष्ट्रपति की दृष्ट्यापबन्त । राष्ट्रपति जैक्सन ने इस अधिनियम का सहारा लेकर लोकसेवा से अपने विरोधियों को निकाल दिया तथा उनके स्थान पर अपने समर्थकों को नियुक्त कर लिया । इस प्रकार लोकसेवाओं में सूट प्रणाली का प्रारम्भ हुआ जो अमेरिकी प्रशासन पर लगभग पचास वर्ष तक छाई रही ।¹

दिसम्बर 1829 में कांग्रेस को भेजे गए अपने प्रथम वार्षिक सन्देश में राष्ट्रपति जैक्सन ने सूट प्रणाली का औपचारिक औचित्य प्रस्तुत करते हुए स्पष्टतः ये तर्क दिए—(i) अधिक समय तक पद पर रहने से व्यक्ति के अनुभव का जो लाभ मिलता है उससे अधिक वह हानिप्रद साबित होता है । (ii) सीमित कार्यकाल के कारण प्रशासनिक कार्यकुशलता बढ़ेगी और कर्मचारी उत्तमी तथा ईमानदार बने रहेंगे । (iii) जनहित के लिए बनाए गए सरकारी पदों पर स्थाई रहने का अधिकार किसी व्यक्ति का नहीं है, अतः उसे हटाया जा सकता है तथा उसके स्थान पर अन्य को नियुक्त किया जा सकता है । (iv) कार्यालय जनता की नीमन पर किसी विशेष व्यक्तियों को लाभ पहुँचाने के लिए नहीं बनाए गए हैं, अतः किसी को स्थाई नहीं रखा जा सकता । (v) व्यक्ति को जनसेवा के लिए पद सौंपा जाता है और यदि जमाना के प्रतिनिधि चाहे तो उसे कभी भी हटा सकते हैं । (vi) पदों को हटा व्यक्ति भी अपने गुणों के अनुसार नई जीविका ढूँढ़ने के उनसे ही अवसर रखता है जो सरकारी पद प्राप्त न करने वाले करोड़ों लोगों को उपलब्ध हैं । (vii) पद पर स्थाई होने के कारण अधिकारी अनवेदक न रहकर स्वार्थी और अनुत्तरदायी बन जाते हैं ।

सूट प्रणाली के परिणाम एवं प्रतिक्रिया (Results and Reaction of the Spoils System)—सूट प्रणाली के अन्तर्गत प्रत्येक नए राष्ट्रपति के साथ पूर्वस्थित उच्च प्रशासनिक अधिकारियों को पदमुक्त कर दिया जाता था और उनके स्थान पर नई नियुक्तियों की जाती थी । नियुक्ति का आधार प्रत्याशी की योग्यता, कुशलता, गुण आदि न होकर उनका राजनीतिक रुटिकोण, राष्ट्रपति से परिचय, मित्रता, चुनाव में की गई मदद आदि बातें होती थीं । बार-बार अनुभवहीन कार्य-वस्तुओं को हटाकर नए गैर-अनुभवी लोगों की भर्ती करने से सरकार की कार्य-कुशलता तीव्र गति में घट गई । प्रशासन में न केवल अयोग्यता और अधमता का दोष धारा बरन् भ्रष्टाचार, चोरी, हिंसा और गवर्न की घटनाएँ भी सामान्य बन गई । नैतिक आधार सहिताहीन वातावरण में अनेक ईमानदार लोग बेईमान बन गए ।

1 "For half a century, from the 1830's to the 1880's the overwhelming majority of appointments in American Administration—national, state and local—were made on the basis of party patronage"—John A. Vieg in *Elements of Public Administration*, ed. by F. M. Marx, 2nd ed 1964, p. 117

लूट व्यवस्था की बुराईयों के कारण उसकी देशव्यापी प्रतिक्रिया हुई। प्रशासनिक पदों पर तकनीकी योग्यता की आवश्यकता बढ़ने पर यह स्पष्ट हो गया कि प्रत्येक व्यक्ति किसी भी पद के लिए उपयुक्त नहीं होता। 1871 में अमेरिकी कांग्रेस ने राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया कि लोकसेवाओं में कार्यकुशल कर्मचारियों की भर्ती के लिए नियम और विनियम बना सके तथा प्रत्याशी की आयु, स्वास्थ्य, चरित्र, ज्ञान तथा योग्यता तय करने के लिए उपयुक्त व्यवस्था कर सके। इस व्यवस्थापन के आधार पर राष्ट्रपति ग्रांट (Grant) ने एक सुयोग्य लोकसेवा आयोग की स्थापना की किन्तु कांग्रेस का समर्थन तथा उपयुक्त विनियोग न होने के कारण 1875 में इसे अपना कार्य रोक देना पड़ा। 1877 में न्यूयॉर्क लोकसेवा सुधार मण्डल की स्थापना हुई। 1881 में राष्ट्रीय लोकसेवा सुधार लीग का मण्डल हुआ, जॉर्ज बिन्दियम कर्टिस (Curtis) जैसे आदर्शवादियों ने निरन्तर प्रशासनिक सुधारों पर जोर दिया तथा 1881 में एक पद-बोली निराण व्यक्ति ने राष्ट्रपति गारफील्ड की हत्या कर दी। इन सभी कारणों से लोक सेवाओं में सुधार की माँग बनवती हो गई।

1882 के आम चुनावों का प्रमुख मुद्दा प्रशासनिक सुधारों को बना दिया गया। लोकसेवा सुधारों का पक्ष लेने वाले अधिकांश प्रत्याशी विजयी हो गए। जेफरसन का अधिवेशन शुरू हुआ तो लोकसेवा सुधारों की ओर प्रथम दिन में ही ध्यान दिया जाने लगा। अंत में 16 जनवरी 1883 में लोकसेवा अधिनियम पारित हो गया।

पेन्डलेटन अधिनियम, 1883 (The Pendleton Act of 1883)

1883 में अमेरिकी कांग्रेस ने एक अत्यन्त महत्वपूर्ण मित्रित सेवा अधिनियम पारित किया जो सामान्यतः 'पेन्डलेटन अधिनियम' (The Pendleton Act) के नाम से विख्यात हुआ। यह कानून अपने लागू होने के दिन से ही अमेरिकी राष्ट्रीय सिविल सेवा में प्रवेश का नियमन करने वाला एक मूलभूत कानून है, यद्यपि समय-समय पर उसमें अनेक संशोधन होने रहे हैं। इस कानून के फलस्वरूप लगभग 95 प्रतिशत मित्रित सेवा अब प्रदर्शित योग्यता के आधार पर ही अपने पदों पर प्राप्ति है। यद्यपि लूट बसोट प्रथा अभी तक पूर्ण रूप से समाप्त नहीं हुई है, तथापि यह अवश्य है कि पेन्डलेटन कानून के अनुसार अमेरिका की कामिक व्यवस्था में योग्यता प्रणाली ने गौरवपूर्ण स्थान प्राप्त कर लिया। इस अधिनियम के मुख्य नाराओं को डॉ. सी. पी. मैमरी ने निम्नानुसार प्रकट किया है—

(1) इस अधिनियम में राष्ट्रपति को यह अधिकार मिल गया है कि वह संयुक्तराज्य मित्रित सेवा आयोग (United States Civil Service Commission) का निर्माण करने के लिए, सीनेट के द्वारा और उसकी सलाह तथा मन्त्रिमण्डल के तीन व्यक्तियों को मित्रित सेवा आयोग (Civil Service Commissioner) नियुक्त कर सके, परन्तु उनमें दो से अधिक व्यक्ति किसी एक ही दल से सम्बद्ध न हों। ये आयोग केवल राष्ट्रपति (President) द्वारा ही हटाए जा सकते हैं।

(2) इनका कार्य यह है कि राष्ट्रपति के नयनानुसार ऐसे उपयुक्त नियमों के निर्माण में राष्ट्रपति की सहायता करें जो निम्नलिखित नियमों को कार्यरूप देने के लिए आवश्यक हों। एक बार जब इन नियमों की घोषणा कर दी जाए तो संयुक्तराज्य के अधिकारियों का यह कर्तव्य हो जाता है कि वे उन्हें कियान्वित करने में सहायता दें।

(3) "अच्छे प्रशासन की दृष्टि से जहाँ तक भी सम्भव होगा" इन नियमों के द्वारा निम्नलिखित व्यवस्थाएँ की जाएँगी—(क) वर्तमान में वर्गीकृत अथवा मविध्य में वर्गीकृत की जाने वाली लोक-सेवाओं में प्रत्येक के इच्छुक प्राप्ति की उपयुक्तता एवं पात्रता की जाँच करने के लिए लुची प्रतियोगिता परीक्षाओं की व्यवस्था, (ख) परीक्षाएँ व्यावहारिक प्रकृति की होंगी और उनके द्वारा यह देखा जाएगा कि प्रार्थी उस सेवा के कर्तव्यों को पूरा करने के लिए उपयुक्त पात्र है या नहीं जिसमें कि वह अपनी नियुक्ति चाहता है, (ग) प्रत्येक श्रेणी के पद उन व्यक्तियों द्वारा भरे जाएँगे जो कि परीक्षाओं में सर्वोच्च क्रम से स्थान प्राप्त करेंगे, (घ) वांछित स्थिति में स्थित पद विभिन्न राज्यों एवं प्रदेशों में उनकी जनसंख्या के आधार पर बाँट दिए जाएँगे, (ङ) अन्तिम रूप से पुष्टिकृत (Confirmed) नियुक्ति से पूर्व परीक्षा (Probation) की अवधि की व्यवस्था की जाएगी, (च) इन नियमों (Rules) के आवश्यक अवयवों (Necessary Exceptions) का उल्लेख नियमों में ही किया जाएगा और प्रायोगिक प्रतिवेदनो में उसके कारण (Reasons) दिए जाएँगे, (छ) प्रायोगिक परीक्षाओं का संचालन करेगा एवं कांसेस को प्रेषित करने के लिए वापिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करेगा जिसमें अन्य बातों के साथ ही अधिनियम के प्रभावपूर्ण कार्यान्वयन के लिए सुझाव दिए जाएँगे।

(4) अधिक व कारीगर तथा सीनेट द्वारा पुष्टिकरण (Confirmation) के लिए मनोनीत (Nominated) व्यक्ति अधिनियम के अधिकार क्षेत्र के बाहर रहे गए हैं। इस प्रकार 'वर्गीकृत' (Classified) पदों पर योग्यता सिद्धांत (Merit Principle) लागू होता है। कर्मचारी अब दतीय कार्यों की दृष्टि से किए जाने वाले मूल्यांकनों में मुक्त हैं और उन्हें यह अधिकार नहीं है कि वे राजनीति में सक्रिय रूप से भाग ले सकें। संयुक्तराज्य अमेरिका में सिविल सेवा सुधार का मुख्य दृष्टिकोण, जो 'पेन्डेन्ट अधिनियम' के साथ धारम्भ हुआ था और अब इस उद्देश्य की ओर है कि प्रदर्शित योग्यता के आधार पर ही नियुक्तियों की जाएँ और नियुक्तियों को यह आश्वासन दिया जाए कि कुशल कार्य सम्पादन तथा श्रेष्ठ व्यवहार की स्थिति में उन्हें पदावधि की सुरक्षा प्रदान की जाएगी तथा आज यह मध्य सरकार के प्रायः सभी क्षेत्रों पर लागू हो गया है।

लोक सेवाओं का प्रशासन (The Administration of Civil Services)—अमेरिकी लोकसेवा आयोग में तीन धायुक्त होते हैं तथा इनमें दो से अधिक एक ही

दल के नहीं हो सकते। आयुक्तों की नियुक्ति सीनेट के परामर्श तथा सहमति पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। ये छह वर्ष तक अपने पद पर कार्य करते हैं। 1949 से एक सदस्य को इसका ममापति नियुक्त कर दिया जाता है। छठी दशाब्दी के अन्तिम दिनों में आयोग का स्टॉक लगभग 5,300 था जिसमें से लगभग 2,000 इसके केन्द्रीय कार्यालय वाशिंगटन में तथा शेष प्रमुख नगरों में स्थित 10 क्षेत्रीय कार्यालयों में काम कर रहे थे। देश भर में इससे करीब 65 परीक्षक मण्डल कार्यरत हैं। लगभग 90% सघीय कर्मचारी वाशिंगटन से बाहर क्षेत्रीय कार्यालयों में कार्य करते हैं अतः लोकसेवा आयोग के कर्मचारी भी क्षेत्रीय स्तर पर कार्य करते हैं।

लोकसेवा आयोग का मुख्य कार्य सघीय विभागों को निर्देशित करने के लिए नीति एवं निर्देश प्रदान करना, भर्ती एवं परीक्षा तथा स्थिति वर्गीकरण के मापदण्ड तय करना, सेवीवर्ग की जाँच करना, सेवानिवृत्ति, जीवन एवं स्वास्थ्य बीमा, गृह व्यवस्था, अभिकरण का निरीक्षण सेवीवर्ग कार्यक्रम तथा कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य सम्पन्न करना आदि है। 1938 से प्रत्येक सघीय विभाग तथा अभिकरण में सेवीवर्ग कार्यक्रमों के संचालन के लिए एक सेवीवर्ग निदेशक (Personnel Director) होता है। ये निदेशक मिलकर एक अलग अभिकरण परामर्शदाता समूह की स्थापना करते हैं जो लोकसेवा आयोग को नीति रचना में सहायता देता है।

प्रारम्भ में लोकसेवा आयोग ने झूठ प्रणाली के विरुद्ध लड़ाई में अपनी शक्तियों को केन्द्रित किया तथा बाद में जब योग्यता व्यवस्था का प्रभाव बढ़ा और अनुष्ठान के आधार पर होने वाली नियुक्तियों की संख्या घट गई तो आयोग उपनिर्देशित सेवीवर्ग व्यवस्था के विकास तथा सही कैरियर व्यवस्था की रचना में सलग्न हो गया। योग्यता व्यवस्था के प्रसार में कांग्रेस के व्यवस्थापन तथा राष्ट्रपति के कार्यपालिका आदेश महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहे थे। इस हेतु 1940 में रास्पेक अधिनियम (Ramspeck Act) पारित हुआ। लोकसेवाओं का विकास की दृष्टि से 1883 के पेन्सिलेन अधिनियम के बाद उठाया गए कुछ महत्वपूर्ण कदम ये हैं— कार्यो तथा व्यवस्थापूर्ण वेतन योजना के आधार पर पदस्थिति का वर्गीकरण (1923), सेवानिवृत्ति अधिनियम (1920), कानून द्वारा राज्य के उन कार्यक्रमों में योग्यता व्यवस्था का प्रसार जिनमें सप सरकार द्वारा सहायता दी जा रही है (1936), 1939 तथा 1940 के हेच अधिनियम (Hatch Acts) द्वारा राजनीतिक हस्तक्षेप के विरुद्ध सुरक्षा 1919 तथा 1944 में मुक्त सेवियों को प्राथमिकता के लिए सख्तीय प्रबन्ध आदि। इसके अनिर्दिष्ट लोकसेवा के विभिन्न पहलुओं को प्रभावित करने वाले अधिनियमों द्वारा ये व्यवस्थाएँ की गई—नामदायक कर्मचारी सुभाओं के लिए नकद एवं ध्वनिज पुरस्कार (1954), सहायता देने वाली बीमा योजना (1954), स्वास्थ्य बीमा (1959), नियोजन तथा कर्मचारियों का प्रशिक्षण (1958) आदि। ये सभी विवास अवस्थापन के द्वारा हुए।

कार्यपालिका द्वारा किए गए कुछ महत्वपूर्ण विकासो के उदाहरण ये हैं—
 कर्मचारी प्रबंध सहकारिता पर एव सरकार व्यापी नीति का निर्धारण (1962),
 समान रोजगार के अवसरों की व्यवस्था (1965-67), व्यापारिक एव मजदूरी
 बायों के भुगतान के लिए सामान्य मापदण्ड एव व्यवहार (1968), वेतन सुधार
 अधिनियम (1962), ह्वाइट कालर कर्मचारियों के वेतन में वृद्धि का
 प्रावधान ताकि उसी स्तर के वैसे ही कार्य करने वाले निजी क्षेत्र के कर्मचारियों के
 बराबर उनका वेतन हो सके।

प्राज्ञ मध्युक्तराज्य अमेरिका की राष्ट्रीय स्तरीय लोकसेवा के अधिकांश पद
 योग्यता व्यवस्था के अधीन आ चुके हैं। कुछ अधिकरण या समूह ऐसे भी हैं जो
 लोकसेवा अधिनियम द्वारा नियन्त्रित नहीं होते हैं—जैसे, विदेश सेवा, अमेरिकी
 जन-स्वास्थ्य सेवा की रफीशड होप्स गीनेसी र्वली ऑपरिटी, प्रणुशक्ति प्रायोग,
 सपीय जाँच ऑफ़ी आरि। इकाइयों की अपनी पृथक् योग्यता व्यवस्थाएँ हैं जो
 उनकी आवश्यकताओं एव प्रकृति के अनुरूप हैं। वैसे इनमें भी वेतन, प्रशिक्षण,
 जीवन बीमा, स्वास्थ्य बीमा एव भवनिवृत्ति सम्बन्धी वे ही नियम अपनाए जा
 सकते हैं जो नियमित लोकसेवा में अपनाए जाते हैं।

अमेरिकी सिविल सेवा के मुख्य दोष तथा सुधार के उपाय

अमेरिकी सिविल सेवा, बावजूद अपने गौरवपूर्ण इतिहास के, मुख्यतः
 निम्नलिखित दोषों की शिकार है—

1 यह उत्तरदायी प्रशासकीय पदों पर उच्च योग्यता सम्पन्न व्यक्तियों को
 प्राप्ति करने और बनाए रखने में असफल रही है। लोक सेवाओं के लिए
 ध्येष्टतम, योग्यतम और गहन अध्ययन वाले व्यक्तियों को प्राप्ति करने के ठोस
 प्रयत्न किए गए हैं।

2 लोकसेवा में लूट-खसोट प्रथा (Spoils System) को प्रशोप अभी तक
 विद्यमान है।

3 गैर-सरकारी व्यवसाय की तुलना में अमेरिकी लोकसेवा में वेतन कम
 मिलता है, फलस्वरूप योग्य और बुली व्यक्ति कम प्राप्ति होते हैं और यदि आने
 भी हैं तो निम्न वेतन तथा उन्नति के अवसरों की कमी के कारण श्याम-पत्र देकर
 चल जाते हैं।

4 अमेरिकी सिविल सेवा में 18 से 35 वर्ष की आयु का कोई भी व्यक्ति
 प्रवेश कर सकता है। आयु की यह सीमा दोषपूर्ण है।

प्रो हरमन फाइनर ने अमेरिकी सिविल सेवा के प्रमुख दोषों को इस प्रकार
 गिनाया है—“(1) प्रशासनिक विज्ञान मण्डल (Administrative Brain Trust)
 के सिद्धांतों को अभी तक मान्यता नहीं दी गई है। परीक्षा प्रणाली द्वारा भर्ती किए
 गए अधिकांश व्यक्तियों द्वारा प्रशासन का सामान्य कार्य सम्भाला गया है।
 (2) परीक्षाओं में तुच्छता (Triviality) का भी प्रदर्शन है। (3) लूट खसोट

प्रणाली के अवशेष अभी तक विद्यमान हैं और सिविल सेवा के प्रचलन सर्वश्रेष्ठ प्रत्याशियों की प्राप्ति की दिशा में उनसे नहीं रहे हैं जितने केवल कुछ जनों को सेवा से बाहर निवानने की दिशा में रहे हैं।”

अमेरिकी सिविल सेवा को विशाल अमेरिकी राष्ट्र की आवश्यकताओं के अनुकूल बनाने के लिए निम्नलिखित सुझाव प्रस्तुत हैं—

1. सिविल सेवा में भर्ती के समय इस बात का विशेष ध्यान रखा जाना चाहिए कि समाज की श्रेष्ठ बौद्धिक क्षमता वाले व्यक्तियों को लिया जा सके।

2. सौरभेवा की भर्ती के लिए आयु सीमा 18 से 25 वर्ष तक रखी जानी चाहिए ताकि वे सिविल सेवा को अपनी स्थायी जीवन वृत्ति (Permanent Career) बना लें। यदि सौरभेवा की भर्ती 35 से 40 वर्ष की आयु के लोगों के लिए खुली रहती है तो ऊँची आयु के ऐसे लोग भी सरकारी सेवा में प्रवेश कर सकते हैं जो व्यक्तिगत या निजी क्षेत्र में समरूप सिद्ध हुए हैं।

3. सिविल सेवाओं के वेतन में वृद्धि की जानी चाहिए। उच्च प्रशान्ति पदों के वेतन आकर्षक होने चाहिए।

4. सिविल सेवाओं की उन्नति के लिए पर्याप्त अवसर प्रस्तुत होने चाहिए।

5. परीक्षाओं द्वारा प्रत्याशियों की सामान्य बौद्धिक क्षमता की ठीक जाँच की जानी चाहिए।

6. अमेरिकी सिविल सेवा में ब्रिटिश मूल्यांकन के प्रशासकीय वर्ग या प्रशासकीय विश्व मण्डल का निर्माण किया जाना चाहिए।

7. लूट-भ्रष्टाचार प्रणाली के अवशेषों को समाप्त किया जाना चाहिए।

डॉ. भास्कर ने विनियम सील वाररेंटर द्वारा प्रस्तुत उन तीन मौलिक सुधार सुझावों का उल्लेख किया है जो कि सिविल सेवा पद्धतियों को आज्ञा की सरकारों में कुशलता के साथ कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक हैं—

1. अल्पवयसी द्वितीय सिविल सेवा आयोगों (Amateur Bipartisan Civil Service Commission) का स्थान वार्षिक वर्ग विभागों का दिया जाना चाहिए। ये विभाग एक आयुक्त (Commissioner) के निर्देशन में कार्य करें जो कि मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी हों।

2. मानव कर्मचारियों के सम्बन्धों की समस्याओं को हल करने के लिए कानून द्वारा पर्याप्त मशीनरी का निर्माण किया जाना चाहिए। यदि सरकारी सेवाओं को कुशलता के साथ संचालित करना है तो यह आवश्यक है कि सरकारी अधिकारी वर्ग तथा कर्मचारी वर्ग में उच्च सहयोग तथा भागीदारी होनी चाहिए।

3. योग्यता प्रणाली के विकास एवं विस्तार में सचिव रहने वाले नागरिक मण्डलों को मजबूत बनाया जाना चाहिए।

फ्रांस में लोक-सेवाओं का विकास (Development of Public Services in France)

फ्रांस में लोकसेवाओं की प्रमुख विवेचनाएँ ज्ञान्ति के बाद ही विकसित हुईं। ज्ञान्तिकारी व्यवस्थापिकाओं ने पुराने समय के परम्परावादी एवं नटिल संगठन को समाप्त करके एक नई रूपरचना की स्थापना की। यह दो सिद्धान्तों पर आधारित थी—एक रूप पदसोपान तथा केन्द्रीयकरण। बाद की सरकारों द्वारा इस प्रशासनिक संरचना को बनाए रखने किन्तु इसे प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों के अनुकूल ढालने की चेष्टा की गई। 19वीं शताब्दी के अन्त में होने वाले क्रमिक सुधारों ने कम्प्यूनों तथा विभागों में स्थानीय सरकारों का विकास किया। अब स्थानीय समाजों के निर्वाचन के रूप में लोग सार्वजनिक कार्यों के प्रबन्ध में अधिक सक्रिय भाग लेने लगे। सरकार द्वारा नियुक्त और प्रोफेक्ट तथा कम्प्यूनों की परिपक्व द्वारा निर्वाचित मेयर के रूप में केन्द्रीय सेवाओं तथा स्थानीय अधिकारियों के बीच स्थाई संबंधों स्थापित की गई। प्रत्येक विभाग में प्रीफेक्ट द्वारा सभी स्थानीय निर्णयों पर नियंत्रण रखा गया। 20वीं शताब्दी में प्रशासनिक कार्यों का विस्तार हुआ तथा इसके परिणामस्वरूप लोकसेवाओं की संख्या में भारी वृद्धि हुई। स्वास्थ्य, धर्मव्यवस्था एवं आवास आदि कार्यों के लिए मंत्रालय गठित किए गए। इनमें विकास के परिणामस्वरूप फ्रांस की लोकसेवा इतनी उत्तमगुणों हो गई कि कोई एक रूप नियमन करना अत्यावश्यक बन गया।

लोक सेवाओं में भिन्नता (Diversity in Civil Services)—फ्रांस की लोकसेवा परम्परागत रूप से भिन्नतापूर्ण रही है। यहाँ के स्कूल तथा कॉर्प्स (Corps) भिन्नरूपता को जन्म देते हैं। इनमें ऐसा प्रशिक्षण दिया जाता है जो एकरूप नहीं होता। फलतः सभी मंत्रालय प्रायः एक-दूसरे के विरुद्ध बँट रहे हैं। यहाँ तक कि एक ही मंत्रालय में आपसी गुटबन्धियाँ होती हैं। इस अनेकरूपता एवं भिन्नता की व्यक्त्या के लिए बहुत कुछ नेपोलियन उत्तरदायी है। उसने इम्पीरियल विश्वविद्यालय की रीढ़ रखते हुए कहा था कि "मे कॉर्प्स (Corps) बनाना चाहता हूँ क्योंकि कॉर्प्स मरती नहीं है। यह आवश्यक है कि ऐसी कॉर्प्स को विशेषाधिकार सौंपा जाए तथा ये मंत्रियों और बादशाह पर आश्रित न रहे।"¹ नेपोलियन द्वारा स्थापित स्वतन्त्र लोकसेवा कॉर्प्स ने सरकारी विभागों की संरचना को सघन बना दिया।

नेपोलियन की केन्द्रीकृत लोकसेवा (Centralized Public Service of Napoleon)—नेपोलियन की प्रकृति, सामाजिक कार्यक्रम, निरन्तर युद्ध में व्यस्तता एवं कार्यकुशलता के मूल्य में आस्था आदि बातों ने मिलकर उसके समय की लोक-सेवाओं की अत्यधिक केन्द्रीकृत बना दिया। हेरमन फाइनेर (Herman Finer)

के कथनानुसार "नेपोलियन ने स्वयं कुछ भ्रष्टाचारों के साथ उच्च प्रशासनिक अधिकारियों विशेषतः कौन्सिल डी एटेट की व्यक्तिगत रूप से नियुक्ति, पदोन्नति, पदावनति एवं पदमुक्ति आदि कार्य सम्पन्न किए।"¹ तत्कालीन स्थिति यह थी कि एक मन्त्री बिना सम्राट् को पूछे किसी अधिकारी को पदमुक्त नहीं कर सकता था किन्तु सारे मन्त्री व्यवस्था में घायल कोई परिवर्तन किए बिना बदले जा सकते थे। यदि कोई मन्त्री एक छोटे से लिपिक की भी नियुक्ति करता हो तो उसे सम्राट् के सामने प्रत्याशियों तथा उनका समर्थन करने वाली जनता का नाम प्रस्तुत करना होता था। कोम्टे चेपटन के मतानुसार छोटी से छोटी बात का प्रशासन भी वह स्वयं करता था। उसके चारों ओर भयभीत एवं निष्प्रिय लोग रहते थे जो उनकी इच्छा को पढ़ने और बिना अपनी सम्मति की छाप डाले, उसे कार्यान्वित करते थे।² तत्कालीन कर्मचारियों के मानस पर नेपोलियन का इतना घातक रहता था कि वे सदैव कार्य करते समय नेपोलियन की उपस्थिति अनुभव करते थे। उनको ऐसा लगता था कि नेपोलियन की हजार आँखें उनके सभी कार्यों एवं व्यवहारों का सदैव निरीक्षण करती रहनी हैं।

नेपोलियन से तृतीय गणराज्य तक (From Napoleon to Third Republic)—नेपोलियन के बाद राजा, पार्स और सदनों के बीच सत्ता के लिए सघर्ष छिड़ा। इससे पतनस्वरूप कर्मचारियों की शर्तों में कार्यकुशलता के स्थान पर सूट प्रथा एवं अनुग्रह का प्रभाव बढ़ गया। बाल्ज़क (Balzac) ने उस समय की स्थिति का चित्रण करते हुए स्पष्ट निष्कर्ष है कि क्षमता उसी समय सार्वजनिक हित की भावना का स्थान अधमता, निष्प्रियता एवं स्वाधेपरता ने ले लिया। तीस हजार सरकारी अधिकारियों की नियुक्ति एवं पदोन्नति प्रत्याक्षी के राजनीतिक प्रभाव के आधार पर होने लगी तथा इस प्रभाव का कर्मचारी की प्रशासनिक कार्य करने की योग्यता से कोई सम्बन्ध नहीं था।³

सुधार के प्रयास (Attempts at Reform)—लोकसेवाही में व्याप्त दोषों का निराकरण करने के लिए तृतीय गणराज्य से पूर्व की व्यवस्थापिका ने सुधार के लिए अनेक प्रयास किए। ये प्रयास यद्यपि उल्काकोटि के सौंसेधों द्वारा किए गए थे, किन्तु असफल रहे तथा जैसाकि डॉ. हरमन फाइनर ने लिखा है—“1930 तक फ्रांस की लोकसेवा अनेक असमन्वयपूर्ण सचिवालय प्रावधानों द्वारा नियमित होती थी। यह उत्तरोत्तर सरकारों द्वारा प्रसारित बहुसंख्यक द्वितीय तथा कौन्सिल डी

1 "He, therefore, with a few exceptions, personally appointed, promoted, delegated or dismissed the higher administrative officials, especially the Conseil d'Etat"
—Herman Finer

2 Cf. Comte de Chaptal: *Mes Souvenirs sur Napoleon*, 1893 p. 228

3 "Today, the state is everyone. Now, every is not concerned in anybody. To serve everyone is to serve no one. None is interested in anyone."
—Balzac in *Les Employes*, July, 1836

एटा के न्यायशास्त्र द्वारा नियमित होनी थी।¹ मुधार के उन प्रयासों को वांछनीय मफलता प्राप्त न होने का मूल कारण यह था कि फ्रान्स के राजनीतिज्ञ कार्यकुशल प्रशासन की अपेक्षा अन्य चीजों में अधिक रुचि लेते थे।

1848 में यहाँ एव डिप्टी द्वारा प्रशासन विद्यालय की स्थापना की गई। इसमें प्रशासन की उन विभिन्न शाखाओं में भर्ती होने वालों को तैयार किया जाता था जिन्हें अन्य विद्यालयों में शिक्षा नहीं मिलती थी। ससदीय स्वीकृति न मिलने के कारण यह विद्यालय केवल 18 माह तक ही जीवित रहा। इस विद्यालय के लिए पर्याप्त धन नहीं मिल सका, इसके निरन्तर कार्य के लिए कोई स्पष्ट नीति नहीं अपनाई जा सकी, प्रमुख राजनीतिज्ञों ने यहाँ पाठ्यक्रम प्रारम्भ तो किए किन्तु समयाभाव के कारण उनको पूरा नहीं कर सके। इसके प्रतिरिक्त विधि सभा ने इस विद्यालय का बड़ा विरोध किया तथा विभागों ने भी विरोध किया क्योंकि वे अपने विभागीय सेवोवर्ग की नियुक्ति पर पूरा एकाधिकार चाहते थे।

तृतीय गणतन्त्र लोकसेवा (Public Service in Third Republic)— फ्रान्स की लोकसेवा के सम्बन्ध में सामान्य धारणा यह थी कि सरकार के सभी विभागों को नमान सिद्धान्तों के आधार पर चलाना सम्भव है। इसी कारण प्रत्येक मन्त्रालय में भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति आदि विषयों पर समान प्रत्येक विभागों का विकास हुआ। द्वितीय विश्व युद्ध तक फ्रान्स की लोकसेवा का संचालन मुख्य रूप से दो सिद्धान्तों के आधार पर होता रहा—(i) लोकसेवाएँ समाधारण प्रतिभा के लिए खुली हुई हैं तथा (ii) प्रतिभागियों को विशेष शिक्षा द्वारा प्रशिक्षित किया जाए तथा विशेष परीक्षा द्वारा प्रत्येक विभाग के लिए उनका चयन किया जाए। प्रशिक्षण एव परीक्षा की प्रकृति प्रत्येक विभाग के लिए भिन्न भिन्न थी।

तृतीय गणतन्त्र में फ्रान्स के लोक सेवकों की भर्ती आदि का नियमन अनेक नियमों द्वारा किया जा रहा था। तदनुसार प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा भर्ती, प्रशासनिक ग्रेड के लिए लिखित एव मौखिक दोनों प्रकार की परीक्षाओं द्वारा भर्ती, परीक्षाओं की तकनीकी प्रकृति, पहले की सफल शिक्षा का प्रमाण-पत्र, सेवा में प्रदेश के लिए व्यापक आयु-सीमाएँ तथा परीक्षाओं का विभागीकरण आदि बारी-बारी से अपनाई जाती थीं। तत्कालीन लोकसेवा में पक्षपात के सम्बन्ध में डॉ. हरमन फाइनर का विचार है कि पक्षपात तो था किन्तु यह भर्ती की अपेक्षा पदोन्नति में अधिक था।²

तृतीय गणतन्त्र के अधीन फ्रान्स की लोकसेवा के प्रबन्ध में मुख्यतः दो अन्वेषण थी—(i) इसमें प्रत्याशी को सभी विभागों के लिए लिया जाता था जिसमें वह सेवा करना चाहता था, (ii) इसमें आधुनिक राज्य की गतिविधियों की

1 Dr. Herman Finer, op cit, p. 814⁸

2 "There was favouritism but more in promotions than in recruitment"

—Dr. Herman Finer : op cit, p 817.

आर्थिक तथा सामाजिक पृष्ठभूमि के अध्ययन पर जोर दिया जाता था, (iii) इसमें विभाग के सभी सदस्यों तथा पदसोपान के विभिन्न स्तरों का धामना-मामना करा दिया जाता था, ताकि लोकसेवा में अधिक सहयोग एवं कार्यकुशलता स्थापित की जा सके। इन सभी के अतिरिक्त इस व्यवस्था में कुछ हानिकारक क्षमताएँ भी थी—(i) प्रत्याशियों के साथ विभागाध्यक्ष का व्यक्तिगत सम्पर्क रहने के कारण पक्षपात की घाशका रहती थी, (ii) अपेक्षित विशेष ज्ञान प्रायः मकीएँ तथा ऊपरी हो सस्ता था। तत्कालीन लोकसेवा की अनेक बुराइयाँ सामान्यतः स्वीकृत एवं निन्दा की पात्र थीं किन्तु फिर भी मन्त्रिमण्डल की अस्थिरता एवं भावात्मक सामाजिक सघर्षों के परिणामस्वरूप इनको सुधारा नहीं जा सका। तत्कालीन लोकसेवा की व्यावहारिक स्थिति के सम्बन्ध में कुछ मुख्य बातें निम्नलिखित हैं—

(i) विभिन्न विभागीय सेवाएँ न केवल उनके कार्यों के कारण ही विशेषीकृत थीं बल्कि अपनी शैक्षणिक तैयारी के कारण भी वे विशेषज्ञतापूर्ण थीं।

(ii) परीक्षाएँ एवं भर्तियों का कार्य वास्तविक न होकर औपचारिक मात्र था। प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण के लिए कोई प्रयास नहीं किया जाता था। अनुपयुक्तता के आधार पर कदाचित् ही किसी अविच्छिन्न कर्मचारी को निकाला जाता था।

(iii) लोकसेवाओं में भर्ती होने वाले प्रत्यागी जिन विद्यालयों में तैयार किए जाते थे उनकी शिक्षा का स्तर विश्व में सबसे ऊँचा था।

(iv) विभिन्न विभागों तथा ब्यूरोज में स्वायत्तता की भावना का जन्म हुआ जिसके परिणामस्वरूप उनके बीच असहयोग तथा विरोधपूर्ण सम्बन्धों का विकास हुआ।

(v) सेवाओं का वर्गीकरण स्पष्ट तथा व्यापक नहीं था। प्रशासनिक थेली तथा निष्पादक थेली के बीच कार्यों का स्पष्ट विभजन न होने के कारण पर्याप्त भ्रमपूर्ण स्थिति थी। एक पदाधिकारी द्वारा अलग अलग विभागों में अलग-अलग कार्य सम्पन्न किए जाते थे।

(vi) विभिन्न विभागों में आजीवन सेवा की सम्भावनाओं से पूर्ण कोई सामान्य थेली नहीं थी। इसके फलस्वरूप कुछ विभागों ने तो अनाचारपूर्ण प्रशिक्षणाली लोगों को अर्थात् कर्मचारी बनाया जबकि अन्य विभागों के अनेक पद रिक्त ही पड़े रहे।

(vii) पदोन्नति की दृष्टि से प्रत्येक कर्मचारी को उच्चतर पद तक पहुँचने का कानूनी अधिकार था। तुलनात्मक योग्यता का विशेष ध्यान नहीं रखा जाता था। किसी कर्मचारी को पदोन्नत करना है इस कारण आवश्यकता न रहते हुए भी नए पद सृजित कर दिए जाते थे।

(viii) उच्च अधिकारी असंगठित एवं सिद्धान्तवादी होने के कारण समन्वयपूर्ण नहीं थे तथा सार्वजनिक हित के लिए अपनाई गई राष्ट्रीय नीति के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए बल से बल नहीं मिलाते थे।

(11) यह मन्त्रालय, राजकोष, जिला मन्त्रालय एवं कौंसिल डी एटा आदि केन्द्रीय मन्त्रालयों द्वारा फॉर्म की समस्त स्थानीय सरकार की इकाइयों में एकलपता एवं एकीकरण लाने का प्रयास किया जाता था।

लोक सेवाओं में युद्धोत्तर सुधार (Post war Reforms in Public Services)—द्वितीय विश्व-युद्ध से पूर्व फ्रांस में लोकसेवाओं की कोई एक सामान्य आचार-संहिता नहीं थी। 19वीं शताब्दी में कुछ कॉर्प्स में सेवा की शर्तों का नियमन किया गया था। तृतीय बरतन्त्र के समय भी लोकसेवाओं की कतिपय समस्याओं के समाधान के लिए प्रयास हुए। 1905 में लोकसेवाओं में अनुशासन की समस्या तथा 1923 और 1924 में पेंशन की समस्या पर विचार किया गया। संसद ने अभी तक कोई सामान्य आचार-संहिता नहीं बनाई थी। कर्मचारियों की सेवा की शर्तों को स्वयं प्रशासन अथवा विभागों द्वारा नियन्त्रित किया जाता था। प्रशासन की स्वेच्छाचारी शक्तियों को नियन्त्रित करने में कौंसिल डी एटा द्वारा भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाई गई थी।

लोकसेवा सम्बन्धी नियमों का पहला संहिताकरण विची (Vichy) सरकार द्वारा 1941 में किया गया, किन्तु यह बाद में रद्द कर दिया गया। इसके स्थान पर एक नया प्रारूप बनाया गया। 1946 में संसद ने 'Statut General des Fonctionnaires' स्वीकार किया, जो लोकसेवा के लिए अधिकार-पत्र माना जाता है। नए विभाग ने सरकार को संहिता के नियमन की शक्ति प्रदान की थी। तदनुसार सरकार ने 1959 में एक अध्यादेश जारी किया तथा 1946 की संहिता में से कुछ विस्तृत विनियमों को हटा दिया गया। अब फॉर्म की लोकसेवा मुख्यतः कानूनों द्वारा नियमित है।

नई सविधि के बन जाने के बाद भी लोकसेवा की कोई व्यापक तथा स्पष्ट परिभाषा नहीं की गई है। 1946 का कानून इसकी कोई स्पष्ट परिभाषा नहीं देता। इसके द्वारा दी गई परिभाषा पर्याप्त अस्पष्ट है। इसमें सरकारी उद्यमों के कर्मचारियों को लोकसेवा के स्तर से बाहर रखा गया है। अधिनियम की प्रथम धारा में ही औद्योगिक तथा व्यापारिक निगमों के बीच अन्तर बताया गया है किन्तु यह अन्तर क्या है इसे स्पष्ट नहीं किया गया है।

एकलपता के प्रयास (Measures of Unification)—द्वितीय विश्व-युद्ध से पूर्व फॉर्म की लोकसेवा एकरूप (Unified) नहीं थी। अनेक बार तो वास्तविक कार्यकर्त्ता इकाई विभाग नहीं बल्कि कॉर्प्स होती थी। इनमें से कुछ कॉर्प्स पर्याप्त प्रतिष्ठित थे। उन्हें अपने संगठन तथा प्रबन्ध की दृष्टि से बहुत कुछ स्वायत्तता प्राप्त थी। युद्ध के तुरन्त बाद यहाँ ब्रिटिश मॉडल पर अधिक एकता प्राप्त करने के लिए तीन सुधार किए गए। प्रथम, 1945 में एक लोकसेवा सम्भाग (Public Service Division) बनाया गया तथा इसे सीधा प्रधान मन्त्री के अधीन रखा गया। प्रधान मन्त्री को इससे कार्यों का पर्यवेक्षण करने का दायित्व सौंपा गया।

द्वितीय, 1945 में ही एक प्रशासनिक विद्यालय (The Ecole Nationale d'Administration) की स्थापना की गई। इस सुधार का लक्ष्य गैर-तकनीकी उच्च लोक सेवाओं की भर्ती में एकरूपता लाना था। यह स्कूल केवल प्रशासनिक वर्ग के लोकसेवकों की नियुक्ति करता है। निष्पादकीय एवं निषिक्त-स्तरीय कर्मचारियों की नियुक्तियाँ अभी भी विभागों के हाथों में छोड़ दी गई हैं। यह स्कूल लोकसेवकों की भर्ती के साथ-साथ प्रशिक्षण का कार्य भी सम्पन्न करता है। तृतीय, 1946 के कानून द्वारा सेवा की संरचना को भी सुधारा गया है। तदनुसार सरकारी विभागों की सभी तकनीकी और गैर-तकनीकी लोकसेवाओं को A, B, C, D—चार भागों में विभाजित किया गया है। इनकी तुलना ग्रेट ब्रिटेन के प्रशासकीय, निष्पादकीय, निषिक्त तथा टक्करवर्ती वर्गों से की जा सकती है।

‘उक्त तीनों ही सुधार महत्वपूर्ण थे किन्तु विभागों की परम्पराओं तथा प्राण्ड कोर्त्स की प्रतिष्ठा ने वास्तविक एकता को यथार्थ बनाने की अपेक्षा आशा ही बना कर छोड़ दिया।

3

सेवीवर्ग प्रशासन की प्रकृति

(Nature of Personnel Administration)

प्रशासनिक कार्यों का आज़ाद अधिक विस्तार होता जा रहा है। एनस्वरूप कर्मचारियों की संख्या में लगातार वृद्धि हो रही है तथा सरकार (केन्द्रीय, राज्य एवं स्थानीय सरकार समुक्त रूप) सबसे बड़ी नियोजक (Employer) बन गई है। हम सभी पार्किन्सन के नियम (Parkinson's Law) या 'नौकरनाही के उठते हुए पिरामिड' से परिचित हैं। पार्किन्सन-अनुमानों ने प्रतिवर्ष 5.75 प्रतिशत औसत वृद्धि का उल्लेख किया है।¹ विभिन्न देशों की लोकसेवा में वृद्धि से सम्बन्धित आंकड़े हम मध्य को स्पष्ट करते हैं। संयुक्तराज्य अमेरिका में 1817 में सघीय कर्मचारियों की संख्या 6,500 से अधिक नहीं थी जबकि 1857 में, जब राष्ट्रपति आइज़नहाउर ने दूसरी बार राष्ट्रपति पद की शपथ ली, सघीय कर्मचारियों की संख्या बढ़कर 23 लाख तक पहुँच गई थी। भारत में, द्वितीय वर्ल्ड वॉर के अनुसार केन्द्रीय कर्मचारियों की संख्या 1 अप्रैल, 1948 को 14,45,050 थी जो बढ़कर 30 जून, 1957 तक 17,73,570 हो गई। मार्च, 1970 में यह संख्या बढ़कर 28 लाख तक पहुँच गई थी। तृतीय वेतन आयोग (1970-73) के अनुसार केन्द्रीय सरकार में कर्मचारियों की संख्या 1971 में 29.82 लाख हो गई थी, इनमें प्रथम श्रेणी के कर्मचारियों की संख्या 0.34 लाख, द्वितीय श्रेणी के 0.46 लाख, तृतीय श्रेणी की 15.45 लाख, चतुर्थ श्रेणी की 13.37 लाख और पञ्चमीकृत कर्मचारियों की संख्या 0.20 लाख थी। इन 29.82 लाख कर्मचारियों में 25 प्रतिशत प्रशासकीय, प्राविधिक, व्यावसायिक, कार्यपालक और निम्न वर्ग के कर्मचारी थे तथा शेष 75 प्रतिशत में उत्पादन श्रमिक और घटस कर्मचारी थे। अब तब तो केन्द्रीय कर्मचारियों की संख्या अनुमानतः 34 लाख तक जा पहुँची है। राज्य सरकारों में सेवारत लोकसेवकों की संख्या तो और भी विशाल है। जो सेवीवर्ग या कामिक वर्ग इतनी बड़ी संख्या में कार्यरत है, उसकी प्रत्येक बात महत्वपूर्ण है और इसीलिए हरमन फाइनर के अनुसार, "सर्व प्रशासन में सेवीवर्ग

1 Parkinson, C N - Parkinson's Law, p 14

की ही सर्वोच्च तत्त्व माना जाता है।¹ इसीलिए जब हम सेवीवर्ग प्रशासन की चर्चा करते हैं तो हमारा ध्यान कर्मचारियों की भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति, वर्गीकरण, अनुशासन, मनोबल आदि विभिन्न ही बातों पर जाता है।

सेवीवर्ग प्रशासन का अर्थ

(The Meaning of Personnel Administration)

माशॉन ई डिमाक की मान्यता है कि सेवीवर्ग प्रशासन ऐसी प्रशासनिक प्रक्रियाएँ हैं जिनके द्वारा कर्मचारियों की नियुक्ति एवं रोजगार सम्बन्धों का नियमन तथा परिवर्तन किया जाता है।² एडविन फ्लिप्पो के मतानुसार सेवीवर्ग प्रबंध कार्य करने वाले लोगों की कार्य-सम्पन्नता को नियोजित, संगठित, निर्देशित एवं नियंत्रित करना है।³ सेवीवर्ग प्रशासन का सम्बन्ध संगठन के कार्यकर्त्ताओं के बीच हादिक सहयोग की स्थापना हो तथा संगठन को लक्ष्य प्राप्ति की दिशा में धागे बढ़ाए। 'लोकसेवा' शब्द का प्रचलित अर्थ राज्य की प्रशासकीय सेवा की प्रभेदिक शाखाएँ हैं। सामान्यतः लोकसेवा में राजनीतिक एवं न्यायिक पद तथा सरकार के लिए अर्थव्यवस्था रूप में कार्य करने वाले और सार्वजनिक राजस्व से वेतन प्राप्त करने वाले अधिकारियों को सम्मिलित नहीं किया जाता। अतः लोकसेवा, हरमन पाइलर के शब्दों में 'अधिकारियों का एक ऐसा पेशेवर निकाय है जो सदैव वेतन भोगी तथा कार्यकुशलता या दक्ष होना है।' हाल ही में लोकसेवा में एक नया प्रवर्ग-औद्योगिक कर्मचारी-जोड़ा गया है और सार्वजनिक उपक्रमों के विस्तार के साथ-साथ औद्योगिक कर्मचारियों की समस्या बढ़ती जा रही है।

संगठन में मानवीय तत्त्व की दृष्टि से दो बातें आवश्यक हैं—प्रथम, संगठन में कुशल तथा अनुभवी कार्यकर्त्ता नियुक्त किए जाएँ और दूसरे, उन्हें कार्य की सन्तोषजनक शर्तें प्रदान की जाएँ। ये दोनों समस्याएँ सेवीवर्ग प्रशासन का विषय हैं। कर्मचारियों की कार्यकुशलता की दृष्टि से इन बातों का ध्यान रखा जाता है—कर्मचारियों की वैज्ञानिक तरीके से भर्ती, कार्य का समुचित प्रशिक्षण, कार्यकर्त्ताओं की रक्षि, योग्यता एवं कार्यक्षमता के अनुरूप ही काम सौंपना, वेतन मुक्तान की वैज्ञानिक पद्धति, उनके कल्याण हेतु की गई समुचित व्यवस्था और उनके अधिकतम सन्तोष के लिए आवश्यक कार्यवाही, प्रभावशाली जनसम्पर्क की व्यवस्था तथा सेवीवर्गीय कार्यक्रमों की प्रभावशीलता का सुन्याकृत करते हुए आवश्यक अनुसन्धान को प्रोत्साहित करना आदि।

सेवीवर्ग प्रशासन के मूल तत्त्व (Basic Elements)

सेवीवर्ग प्रशासन के मूल तत्त्वों में हम उन सभी कार्यों को शामिल करते हैं जो प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से संगठन की कार्यकुशलता एवं सार्थकता को प्रभावित करते हैं। इनमें से उल्लेखनीय घणानि हैं—

1 D. mock & Others op cit, p 277

2 Edwin B Flippo Principles of Personnel Management, p. 4

(ii) सही स्थान पर सही व्यक्ति रखना (To keep right man at right place) —सेवीवर्ग प्रशासन द्वारा यह प्रयास किया जाता है कि जो कर्मचारी जिस कार्य को करने के लिए उपयुक्त है उसे उसी कार्य में लगाया जाए। जहाँ एक डॉक्टर की आवश्यकता हो वहीं इन्जीनियर को नियुक्त नहीं किया जा सकता। इसी प्रकार जो कर्मचारी क्षेत्रीय कार्यालयों में अच्छा कार्य करने में सक्षम हो उसे मुख्य कार्यालय में रख दिया गया तो वह घुटन का अनुभव करेगा। इसके विपरीत होने पर भी वह घमुराया अनुभव करेगा। सेवीवर्ग प्रशासन ऐसी नीतियों का अनुशीलन करता है ताकि प्रत्येक कर्मचारी अपनी रुचि एवं योग्यता के अनुकूल पद प्राप्त कर सके।

(iii) योग्य तथा कुशल कर्मचारी (Qualified and Efficient Personnel)—सेवीवर्ग प्रशासन द्वारा निरन्तर यह प्रयास किया जाता है कि विभिन्न प्रशासनिक पदों पर योग्य कर्मचारी कार्य करें। इस हेतु भर्ती की वैज्ञानिक विधियाँ अपनाई जाती हैं। नियुक्ति में पूर्ण प्रत्यानियों की योग्यता एवं क्षमता को वस्तुगत रूप से मापने की चेष्टा की जाती है, उनके प्रवेश-पूर्व तथा प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण का प्रवर्धन किया जाता है। यदि इनमें पर भी कोई अयोग्य तथा असक्षम कर्मचारी भर्ती हो जाए तो उसे पदमुक्त करने की व्यवस्था की जाती है। इसके अनिर्दिष्ट विभिन्न पदाधिकारियों की, अपेक्षित योग्यताओं का समय-समय पर मूल्यांकन किया जाता है। सर्वमान्य औरत में सेवीवर्ग प्रशासन योग्यता पर विशेष ध्यान देता है। बहुत समय कार्यरत होने पर भी अयोग्य तथा असक्षम कर्मचारियों को अनिवार्य सेवा-निवृत्ति दे दी जाती है जबकि योग्य कर्मचारी अपेक्षाकृत नए होने पर भी पदोन्नत कर दिए जाते हैं।

(iv) सेवा की सन्तोषजनक शर्तें (Satisfactory Working Conditions)—सेवीवर्ग प्रशासन द्वारा सभी लोक-सेवकों के लिए कार्य की उपयुक्त शर्तों की व्यवस्था की जाती है ताकि वे सन्तोष का अनुभव करते हुए अपने पद के दायित्वों को पूरा कर सकें। उन्हें पर्याप्त वेतन, कार्य के उपयुक्त घण्टे, स्वास्थ्य एवं चिकित्सा सुविधाएँ आकस्मिक मकड़ के समय सहायता, पदोन्नति की समुचित व्यवस्था तथा सेवानिवृत्ति का समुचित प्रबंध किया जाता है। इन प्रयासों के माध्यम से प्रत्येक कर्मचारी की योग्यता और क्षमता का स्वयं के लिए पूरा लाभ प्राप्त करने की चेष्टा की जाती है।

(v) अच्छे कार्य के लिए प्रोत्साहन (Encouragement for Good Work)—सेवीवर्ग प्रशासन का एक उद्देश्य अच्छे कार्य की प्रशंसा करके उसे प्रोत्साहित करना है ताकि सम्बन्धित कर्मचारी सन्तोष अनुभव करें तथा अन्य कर्मचारियों को अच्छे कार्य की प्रेरणा प्राप्त हो सके। इस उद्देश्य से कर्मचारियों के कार्यों पर एवं सजग दृष्टि रखी जाती है, सामयिक रूप से उनके कार्यों का मूल्यांकन किया जाता है और विशेष योग्य तथा कार्यकुशल पाल, जाने वाले कर्मचारियों को अतिरिक्त वेतन वृद्धि, पदोन्नति, विशेष सम्मान तथा कार्यकुशलता के प्रमाण-पत्र आदि के रूप में पुरस्कृत किया जाता है।

(vi) अनुशासन की स्थापना (To Maintain Discipline)—प्रशासनिक संगठन के कर्मचारियों में पर्याप्त अनुशासन का होना वांछनीय है। इसके बिना कोई कर्मचारी अपने प्रेषित कार्यों को सम्पन्न नहीं करेगा तथा संगठन अपने लक्ष्यों की प्राप्ति में असफल हो जाएगा। अतः सेवीवर्ग प्रशासन द्वारा यह व्यवस्था की जाती है कि प्रत्येक कर्मचारी अनुशासित रह कर अपना दायित्व पूरा करता रहे तथा दूसरों के कार्यों में अनावश्यक रूप से दखलान्दाजी न करे, संगठन के लक्ष्यों के विरुद्ध कोई कार्य न करे तथा साथी कर्मचारियों के साथ वांछनीय मानव-सम्बन्ध बनाए रखे। यदि कोई कर्मचारी इन अपेक्षाओं की अवहेलना करके संगठन के अनुशासन को तोड़ता है तो सेवीवर्ग प्रशासन उससे विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करेगा और उसके लिए यथोचित दण्ड की व्यवस्था करेगा। यह दण्ड व्यवस्था प्रतिरोधात्मक और सुचारात्मक दोनों प्रकार की होती है।

(vii) जन-सन्तोष एवं जनहित की उपलब्धि (To Achieve People's Satisfaction and Public Interest)—सेवीवर्ग प्रशासन जनहित की उपलब्धि के लिए उन साधनों तथा मागों का अनुगमन करता है जो उन देश की सरकार द्वारा निर्धारित किए गए हैं। यह ऐसा वातावरण प्रस्तुत करता है जिसमें सभी सरकारी कर्मचारी जनहित के कार्यों में लगे रहें तथा अपने आचरण से जन-सन्तोष पैदा न होने दें। यहाँ इन कर्मचारियों की मदद इन बातों का ध्यान रखना होगा कि केवल अच्छे व्यक्ति या कार्यकर्त्ता होना ही पर्याप्त नहीं है बल्कि दूसरों को अच्छा लगना भी उतना ही महत्वपूर्ण है। प्रजातान्त्रिक शासन-प्रणाली में वांछनीय जन-सहयोग तभी प्राप्त हो सकता है जबकि जनता प्रशासनिक कार्यों के प्रति सन्तोष का अनुभव करती हो।

(viii) उत्तरदायित्व की भावना (Responsiveness)—जनतान्त्रिक प्रशासन 'जन-सेवा' की भूमिका निभाता है और इसलिए वह ऐसे कार्य करता है ताकि जनता के प्रति उत्तरदायित्व की भावना स्पष्ट रूप से अभिव्यक्त हो सके। इसके लिए सेवीवर्ग प्रशासन द्वारा समुचित व्यवस्था की जाती है। भर्ती के समय यह ध्यान रखा जाता है कि जन सेवा की ओर उन्मुख श्रेयागियों का चयन किया जाए। जो कर्मचारी अनुत्तरदायी रूप में अपनी शक्तियों का उपयोग करता है उसके विरुद्ध कार्यवाही करने की व्यवस्था की जाती है। कर्मचारी की आचरण संहिता में उन बातों का उल्लेख किया जाता है जो कर्मचारी को उत्तरदायित्वपूर्ण आचरण के लिए प्रेरित कर सकें। देश की व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका द्वारा लोक सेवकों के कार्यों पर समुचित नियन्त्रण रखा जाता है।

(ix) गतिशील एवं परिवर्तित परिस्थितियों के अनुकूल सामंजस्य की समता (Capacity to Adjust According to Dynamic and Changing Conditions)—एक नदी की धारा की भाँति प्रत्येक देश की परिस्थितियाँ बदलती रहती हैं तथा उन बदली हुई परिस्थितियों के साथ ही प्रशासन के दायित्वों तथा चुनौतियों में भी अन्तर आ जाता है। सेवीवर्ग प्रशासन इस तथ्य के प्रति सजग रह कर ऐसी व्यवस्था

करता है ताकि बदली हुई परिस्थितियों का सामना करने में प्रशासनिक संगठन सक्षम रह सके तथा असामयिक न बन जाए। भारत में सेबीवर्ग प्रशासन का स्वरूप स्वतन्त्रता से पूर्व, स्वतन्त्रता के बाद तथा आपात्काल की घोषणा से पूर्व आपात्काल की घोषणा के बाद यदि तुलनात्मक दृष्टि से देखा जाए तो ज्ञान होगा कि इसके मूल्यों, प्रतियोगी तथा दृष्टिकोणों में गम्भीर परिवर्तन आए हैं।

(x) संगठन के सिद्धान्तों का अनुशीलन (To Adopt the Principles of Organisation)—सेबीवर्ग प्रशासन द्वारा संगठन के आधारभूत सिद्धान्त, जैसे—पदसोपान, आदेश की एकता, नियन्त्रण का क्षेत्र, संचार व्यवस्था, प्रत्यायोगन आदि का समुचित ध्यान रखा जाता है और इन सिद्धान्तों के समुचित निर्वाह की दृष्टि से ही विभिन्न नीतियाँ अपनाई जाती हैं।

(xi) कुछ अन्य उद्देश्य (Some Other Objects)—सेबीवर्ग प्रशासन अपने उपरोक्त प्रमुख उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए जो तौर-तरीके अपनाता है वे उसके तारकान्तिक लक्ष्य बन जाते हैं। इनमें से कुछ उल्लेखनीय ये हैं—संगठन के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए मानवीय साधनों का प्रभावशाली उपयोग, सन्तोषजनक संगठनात्मक संरचना की स्थापना एवं अनुरक्षण, प्रशासनिक संगठन के साथ गैर-सरकारी तथा मनोपचारिक समूहों का एकीकरण, कर्मचारियों में संगठन के मूल लक्ष्यों के प्रति रुचि, समन्वय एवं स्वाभिन्नता जाग्रत करना, संगठन में उच्च मनोबल का अनुरक्षण तथा मानवीय साधन स्रोतों का निरन्तर मूल्यांकन आदि।

स्वस्थ सेबीवर्ग नीति के लक्षण

(Characteristics of a Healthy Personnel Policy)

मैक्स वेबर के मतानुसार एक स्वस्थ सेबीवर्ग नीति यह होती है जिसमें सभी कर्मचारियों के कर्तव्य निर्धारित कर दिए जाएँ, इन कर्तव्यों की पूर्ति के लिए उन्हें पर्याप्त सत्ता सौंपी जाए तथा कार्य की एक उचित पद्धति एवं व्यवस्था निर्धारित की जाए। उपर्युक्त सेबीवर्ग नीति प्रत्येक संगठन की एक वांछनीय विशेषता है। सरकारी संगठनों में इसकी उपयोगिता एवं प्रभाव कुछ घटित होता है। इसकी सहायता से एक देश के प्रशासन को सार्थक, उपयोगी, कार्यकुशल, प्रभावशाली, मितव्ययी तथा उत्तरदायी बनाया जा सकता है। सेबीवर्ग नीति के सम्बन्ध में कोई सामान्दीकरण नहीं किए जा सकते। यदि एक सेबीवर्ग नीति किसी देश विशेष में सफल तथा प्रभावशाली सिद्ध होती है तो आवश्यक नहीं है कि अन्य देशों में भी यह उतनी ही प्रभावशाली प्रमाणित होगी। प्रत्येक देश की परिस्थितियाँ वातावरण, समस्याएँ तथा अपेक्षाएँ भिन्न होती हैं। इनको ध्यान में रखकर ही सेबीवर्ग नीति निर्धारित की जानी चाहिए।

प्रत्येक देश की सेबीवर्ग नीति की उपयुक्तता वहाँ की इकाताजी के सन्दर्भ में ही जानी जा सकती है। यही कारण है कि इकाताजी भिन्न होने के कारण प्रत्येक देश में सोरमेवकी की भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति, वेतन व्यवस्था, सेवानिवृत्ति, अनुशासन आदि के लिए भिन्न व्यवस्थाएँ की जाती हैं। एक देश के लिए स्वस्थ

सेवीवर्ग नीति अपनाते समय मुख्यतः इन बातों का ध्यान रखना चाहिए—संगठन में कार्य करने वाले व्यक्ति कौनसे हैं, इन व्यक्तियों की समस्याएँ क्या हैं, ये लोग किस अभिप्रेरणा से कार्य करते हैं, इन व्यक्तियों को ईमानदार तथा कार्यकुशल कैसे बनाया जा सकता है, ये लोग राजनीतिज्ञ होने चाहिए अथवा नहीं, इनको हृदयता करने का अधिकार दिया जाए अथवा नहीं, आदि। इन बातों का समुचित ध्यान रखने के बाद जो नीति अपनाई जाती है वह संगठन के कर्मचारियों के लिए अधिकतम सन्तोषजनक तथा संगठन के लक्ष्यों की दृष्टि से अधिकतम सार्थक हो सकती है। लोक प्रशासन के विद्वानों ने स्वस्थ सेवीवर्ग नीति के आवश्यक लक्षणों के बारे में चिन्तन करने के बाद मुख्यतः निम्नलिखित को महत्वपूर्ण माना है—

- (i) यह नीति संगठन के लक्ष्य तथा उद्देश्यों की दृष्टि से उपयोगी एवं सार्थक होनी चाहिए।
- (ii) यह नीति गत्यात्मक होनी चाहिए ताकि समय की परिस्थितियों एवं नई चुनौतियों के साथ स्वयं को ढाल सके। इसमें सेवीवर्ग के सभी सदस्य उत्साही हो तथा वे नवाचार के लिए सदैव तत्पर रहें।
- (iii) इसमें कर्मचारियों की भर्ती का आधार प्रत्याशियों की सापेक्ष योग्यता होनी चाहिए तथा यह लूट प्रणाली से प्रभावित नहीं होनी चाहिए।
- (iv) इसमें प्राथमिक सेवाओं की व्यवस्था की जाती है। संगठन के सभी कर्मचारियों को भविष्य के प्रति आशाएँ रहती हैं तथा पदोन्नति के पर्याप्त अवसर प्रदान किए जाते हैं।
- (v) एक स्वस्थ सेवीवर्ग नीति के लिए स्पष्ट पदमोशन की व्यवस्था की जानी चाहिए। सभी कर्मचारियों को उनके वर्तमान तथा दायित्व बता दिए जाने चाहिए तथा प्रत्येक का उसके उच्च अधिकारी तथा अधीनस्थ अधिकारियों के साथ सम्बन्ध स्पष्ट कर देना चाहिए।
- (vi) स्वस्थ सेवीवर्ग नीति कर्मचारियों को राजनीतिक गतिविधियों से दूर रखने का प्रयास करती है। यह राजनीतिक तटस्थता इसलिए वांछनीय है क्योंकि राजनीतिक दल मता में आने और जाते रहते हैं * किन्तु सीवमेवकों को इन परिवर्तनों से अप्रभावित रह कर तटस्थ भाव से अपना कार्य करते रहना चाहिए।
- (vii) ऐसी सेवीवर्ग नीति में कर्मचारी अनाम रहकर कार्य करते हैं। उनके द्वारा सम्पन्न की जाने वाली सेवाओं में वर्तता का भाव नहीं रहना बल्कि सेवक का भाव रहना है। वर्तता के रूप में नाम राजनीतिज्ञ का होता है।
- (viii) स्वस्थ सेवीवर्ग नीति कर्मचारियों में ऐसे मूल्य स्थापित करती है ताकि वे भविष्य के परिस्थितियों के साथ एक ऐसी व्यवस्था बना सकें तथा किसी के भी साथ भेदभावपूर्ण नीति न अपनायें।

सेवीवर्ग प्रशासन सम्बन्धी नीति

(Policy Relating to Personnel Administration)

सेवीवर्ग के सम्बन्ध में अपनाई जाने वाली नीति ही बहुत कुछ इस बात का निर्धारण करती है कि सबटन को अपने लक्ष्य की प्राप्ति में कितनी सफलता मिलेगी। स्वस्थ सेवीवर्ग सम्बन्धी नीति की कुछ प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित होनी हैं—

प्रथम, यह नीति कुछ लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए निर्धारित की जाती है। प्रथम, इसकी मायेंदना भी इस बात पर निर्भर है कि वह लक्ष्यों को प्राप्त करने में कितनी सफल रहे।

दूसरे, यह नीति पयाप्त गत्यात्मक होनी है। इसके सदस्य उसीही एक नए वर्ग बनाने के उत्सुक होते हैं।

तीसरे, यह नीति राजनीतिपूर्ण नहीं होती।

चौथे, इसमें योग्यता व्यवस्था को अपनाया जाना है। लूट प्रणाली (Spoils System) को इसमें स्थान नहीं दिया जाना।

पाँचवें, वे सेवाएँ आजीवन होती हैं और सेवाकाल में आशाओं तथा पदोन्नति के अवसरों की पूर्ण भाना रहनी है।

छठे, एक अच्छी सेवीवर्ग नीति पदमोपान की उपयुक्त व्यवस्था करती है।

सातवें, यह तटस्थ होती है अर्थात् यह राजनीतिक गतिविधियों से अप्रभावित रहकर कार्य करती है। राजनीतिक दल आते और जाते हैं, सरकारें बदली रहती हैं, किन्तु सेवीवर्ग तटस्थ (Neutral) भाव से अपना कार्य सम्पादित करता रहता है।

आठवें, इसके कार्यों में अनामता (Anonymity) होती है। जो भी कार्य सम्पन्न किए जाते हैं वे स्वयं के नाम से नहीं, बल्कि किसी और के नाम से किए जाते हैं।

नवें, यह नीति सेवीवर्ग के कार्यों में निष्पक्षता को प्रोत्साहन देती है। स्वस्थ लोक-प्रशासन वही है जिसमें सभी के साथ एक जैसा व्यवहार किया जाए, किसी के साथ पक्षपात न हो।

मैक्स वेबर (Max Weber) ने लिखा है कि “एक स्वस्थ सेवीवर्ग सम्बन्धी नीति वह है जिसमें सभी कर्मचारियों के कर्तव्य निर्धारित कर दिए जाएँ, उन्हें पूरा करने के लिए कर्मचारियों को पूर्ण सत्ता दी जाए तथा कार्य-सम्पन्नता अवस्थित और प्रणालीबद्ध हो।”

वास्तव में सेवीवर्ग प्रथम कर्मिक-प्रशासन के लिए स्वस्थ नीति की दिशा से किसी भी सरकार की निम्नलिखित चार सरकारी एजेंसियों का विशेष उत्तरदायित्व होता है—(1) विधान-मण्डल, (2) प्रमुख कार्यपालक, (3) सेवीवर्ग प्रथम कर्मिक विभाग, एवं (4) सरकारी विभाग जहाँ कर्मचारी काम करता है। विधान-मण्डल का दायित्व सेवीवर्ग प्रशासन सम्बन्धी आधारभूत नीतियाँ निर्धारित करना है। सरकार के सेवीवर्ग के लिए कुछ आधारभूत तथ्य सभ्यता के निर्धारण हैं। उदाहरणार्थ, लोकसेवा आयोग, उसके सदस्यों तथा अध्यक्ष की नियुक्ति,

आयोग के कर्त्तव्य आदि का मविधान में उल्लेख कर दिया गया है। मविधान में नोकसेवा के सदस्यों के लिए कुछ नियमों का भी प्रावधान है। प्रमुख कार्यपाल का दायित्व नियमों को उचित रूप से क्रियान्वित कराना है। वह विधान-मण्डल को निराश्रित भी कर सकता है कि परिस्थितियों और आवश्यकता की दृष्टि से नई नीतियाँ निर्धारित की जाएँ अथवा वर्तमान नीतियों में परिवर्तन किया जाए। भारत में नोकसेवा आयोग के सदस्यों तथा वेयरमेन की नियुक्ति और सेवीवर्ग या कार्मिक विभाग (Personnel Department) के उच्च अधिकारियों की नियुक्ति मुख्य कार्यपाल द्वारा ही की जाती है। सेवीवर्ग से सम्बन्धित नियुक्ति पदोन्नति, सेवा की शर्तें आदि आदेश मुख्य कार्यपाल द्वारा ही अधिकृत किए जाते हैं। पश्चिम सेवीवर्ग प्रशासन का उत्तरदायित्व मुख्य कार्यपाल पर है, तथापि सरकार में जिम्मेदारी कार्मिक या सेवीवर्ग विभाग (Personnel Department) की होती है। भारत में जहाँ सेवीवर्ग-विभाग नहीं है वहाँ गृह-विभाग, नियुक्ति-विभाग आदि इन उत्तरदायित्वों को निभाते हैं। सेवीवर्ग-विभाग सामान्यतः कर्मचारी-वर्ग की सभी समस्याओं, जैसे-भर्ती, चुनाव, प्रशिक्षण, वेतनमान आदि के लिए उत्तरदायी होते हैं। भारत में सेवीवर्ग या कार्मिक समस्याओं के लिए नियुक्ति एवं गृह-विभाग उत्तरदायी है। प्रत्येक मन्त्रालय में सेवीवर्ग प्रशासन का उत्तरदायित्व विभागाध्यक्ष (Head of the Deptt.) पर होता है। वह मस्थापन अधिकारी (Establishment Officer) की सहायता से अपने कार्यों का निर्वहन करता है।

उपरोक्त चारों मन्त्रालयों के कुशल उत्तरदायित्व पर ही स्वयं कार्मिक या सेवीवर्ग प्रशासन की नींव निर्भर है। विशेषतः किसी भी कार्य को सम्पन्न करने के लिए मनीष, धन, जन और प्रणाली की आवश्यकता होती है और इनमें मनीष, जनशक्ति का घन तथा प्रणाली से अधिक महत्व है। लोक प्रशासन के व्यवहारवादी सम्प्रदाय के मतानुसार व्यक्ति के महत्व को विशेष रूप में प्रकट किया है।

यह भी ध्यान में रखने योग्य बात है कि सेवीवर्ग का व्यवहार इनके तत्त्वों से प्रभावित होता है, अतः बाँझनीय तत्त्वों की प्रोत्साहन देना तथा बाँझनीय तत्त्वों को हतोत्साहित करना लोक-प्रशासन के व्यवहार का बड़ा महत्वपूर्ण अंग है। सामाजिक व्यवस्था, राजनीतिक ढाँचे, राजकारण की आवश्यकताएँ, शैक्षणिक व्यवस्था, ऐतिहासिक परम्पराएँ, आदि का सेवीवर्ग की दृष्टि पर पर्याप्त प्रभाव पड़ता है।

सेवीवर्ग प्रशासन से सम्बन्धित कुछ समस्याएँ (Personnel Administration : Some Problems)

सेवीवर्ग अथवा कार्मिक प्रशासन से सम्बन्धित समस्याओं को भारत जैसे विकासशील देश के सम्दर्भ में समझना अधिक उपयोगी होगा। भारत में सेवीवर्ग प्रायः अपनी स्थिति में प्रगल्भ नहीं है। सबसे बड़ी समस्या आर्थिक है। सेवीवर्ग को सरकार की निष्ठाता में विश्वास नहीं रह गया है। भारतीय न्यायपालिका में कर्मचारी

वर्ग द्वारा मारी सत्वा में दायर किए जाने वाले मुद्दकमें इस बात के प्रमाण हैं कि कर्मचारी वर्ग के मन में कुछ ऐसी धारणा बैठ गई है कि सरकार उनके साथ न्यायोचित व्यवहार नहीं कर रही है। प्रजातन्त्र शासन में यह सम्भव नहीं है कि प्रस-तुष्ट कर्मचारियों को बल-प्रयोग द्वारा मनचढ़ाहे रास्ते पर लाया जाए। ठण्डे का जोर अधिनाधिकारी व्यवस्था में ही काम कर सकता है। यही कारण है कि लगभग सभी प्रजातान्त्रिक देशों में और विशेषकर मारन में कर्मचारी-वर्ग नियमानुसार काम करने का आन्दोलन, धीरे धीरे काम करने का आन्दोलन, धेराव, हड़ताल, उग्र-प्रदर्शन आदि का सहारा लेता रहता है।

प्रथम समस्या से ही सम्बन्धित दूसरी गम्भीर समस्या यह है कि कर्मचारी-वर्ग सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों को सफल बनाने का पूरा प्रयास नहीं करते। इसका उपाय यह सुझाया जाता है कि यदि वर्तमान कर्मचारियों के स्थान पर नरकारी नीतियों और कार्यक्रमों से प्रतिभ्रुत (Committed) कर्मचारी हो तो सरकारी कार्यक्रम अधिक सफल न हो सकेंगे। पर इस सुझाव पर विचार करते समय हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि भारत में कर्मचारी वर्ग पर राजनीतिक तटस्थता (Political Neutrality) का मिद्धान लागू होना है। प्रत नागरिक सेवा के प्रत्येक कर्मचारी का यह कर्त्तव्य है कि वह सरकारी सेवकाल में सरकार के सभी कानूनों, आदेशों और निर्देशों का पालन करे चाहे उसके राजनीतिक विश्वास और विचार कुछ भी हो। श्री पी. वी. आर राव के शब्दों में, “कर्मचारी-वर्ग का यह कर्त्तव्य है कि वह सरकारी नीतियों को स्वामिमति से विमान्विन करे। किन्तु सम्भवतः यह नहीं कहा जा सकता कि केतनभोगी कर्मचारी वर्ग का उन नीतियों में सन्निहित शब्दों पर भी विश्वास होना चाहिए।” वास्तव में भारत की राजनीतिक व्यवस्था के सम्दर्भ में प्रतिभ्रुत कर्मचारी-वर्ग (Committed Bureaucracy) का मौडन फिट नहीं बैठता। यह मौडन की अधिकांशतः उन्नी देशों में उपयोगी सिद्ध हो सकता है जहाँ राजनीतिक सत्ता स्थायी रूप से एक दल के हाथ में हो। बहुदलीय व्यवस्था में प्रतिभ्रुत कर्मचारी वर्ग से तो कई समस्याएँ लड़ी हो जाएँगी।

तीसरी समस्या नीति निर्धारित करने वाले पदों पर सामान्य प्रशासकों के एकछत्र अधिवागी की है। इस प्रवृत्ति के विरोध में अनेक देशों में कटु प्रतिनियार्थ हुई हैं। यह मालोचना की गई है कि आर्थिक और औद्योगिक क्षेत्र में सरकार की असफलता के मूल में एक मुख्य कारण बही रहता है कि सामान्य प्रशासन ही सरकारी नीति-निर्माण के लिए उत्तरदायी होता है। फुल्टन समिति (1968) के प्रतिवेदन के अनुसार, “वैशानिकों, इंजीनियरों और अन्य विशेषज्ञ वर्ग के सदस्यों को न तो पूरा उत्तरदायित्व और अवसर ही दिया जाता है और न ही उन्हें अपने उत्तरदायित्वों को निभाने के लिए अधिकार ही दिया जाता है।” भारत में प्रशासकीय सुधार समिति का, यह भी, मुद्दा है कि भारतीय प्रशासकीय सेवा के अधिकारियों, न्याय, उच्च-नीति-निर्माण के एकछत्राधिकार पर रोक लगाई जाए। इस सन्दर्भ में एक भारी विवाद सामान्य प्रशासकों और विशेषज्ञों के बीच है। सामान्य प्रशासक नीति-निर्माण का

अधिकार नहीं छोड़ना चाहते जबकि दूसरी ओर विशेषज्ञ नीति-निर्माणकारी पक्ष पर अधिकार जमाना चाहते हैं। दोनों के बीच विवाद की समाप्ति के लिए एक समन्वयकारी मार्ग यह है कि दोनों का कार्य समान कर दिया जाए और उनके वेतनमानों में कोई अन्तर न रखा जाए। चौथी समस्या लोकसेवा कर्मचारियों और राजनीतिज्ञों में अच्छे सम्बन्धों के विकास की है। हाल ही के कुछ वर्षों में भारत में लोकसेवकों और राजनीतिज्ञों में कुछ अधिक नीचातामी होने लगी है। राजनीतिज्ञों में लोकसेवा के सदस्यों का बदनाम करने की प्रवृत्ति विकसित हुई और राजनीतिक हस्तक्षेप तथा अन्धाधेराजी के फलस्वरूप लोकसेवकों की प्रेरणा-शक्ति को बाधित पहुँचा है। वास्तव में ऐसा बर्तावरण विकसित किया जाना चाहिए जिसमें दोनों पक्षों में सहयोग और सहभावना का विकास हो। मसदात्मक शासन वाले देशों में राजनीतिज्ञ और लोकसेवक गहरी दो पहियों के समान हैं जिनके बिना प्रशासन-कपी गाड़ी धरत नहीं बढ सकती।

पाँचवीं बड़ी समस्या यह है कि ग्राह्य कर्मचारी वर्ग को यह भय बना रहता है कि यदि कानून और विभागीय आदेशों के अनुसार काम करते हुए भी अनजाने में उससे कोई झूठ-झूठ हो जाएगी तो विभाग के पदाधिकारी दण्डात्मक कदम उठाएँगे और उनके कामों का समर्थन नहीं करेंगे। दूसरी ओर ब्रिटिश शासनकाल में प्रत्येक छोटे-बड़े पदाधिकारी को यह आश्वासन था कि यदि जान बूझकर कोई गड़बड़ी नहीं की गई है तो विभाग कर्मचारी को अपना समर्थन देगा। ग्राह्य की भारतीय राजनीतिक और प्रशासनिक परिस्थिति में यह आवश्यक है कि ऐसी व्यवस्था हो जिसमें कर्मचारी वर्ग निर्भय होकर निर्णय ले सके। ग्राह्य परिस्थिति यह है कि राजनीतिज्ञ और लोकसेवक दोनों ही प्रशासकीय दूरी को दूर करने के प्रति उदासीन हैं क्योंकि किसी एक मामले पर अविलम्ब निर्णय लेने का मतलब यह होगा कि मित्र तो शायद एक भी बने प्रवृत्ति नहीं, किन्तु पाँच जूथु प्रवृत्ति बन जाएँगे। दोनों ही पक्ष मामलों को यथामात्र घनीटने रहने के अभ्यस्त हो गए हैं।

इन स्थिति को समाप्त किया जाना चाहिए, अन्यथा जनसाधारण हानि उठाना रहेगा क्योंकि उनके मामले वर्षों तक अटक पड़े रहेंगे जबकि समाज का सुविधा-सम्पन्न वर्ग अपना बाध किसी न किसी तरह का ही लेगा।

विकसित देशों में सेवीवर्ग प्रशासन : तकनीकी प्रभाव के विशेष सन्दर्भ सहित

(Personnel Administration in Developed Countries with Special Reference to Technological Impact)

सेवीवर्ग प्रशासन की प्रवृत्ति पर सम्बन्धित देश की परिस्थितियों का भारी प्रभाव पड़ता है। यही कारण है कि विकसित देशों में सेवीवर्ग प्रशासन की प्रवृत्ति विकासशील देशों से पर्याप्त भिन्न होती है। यह भिन्नता सूचना एवं प्रसार के साधनों का विकास होने से काफी कम हो गई है, तथापि आर्थिक एवं तकनीकी

स्तरों का अन्तर होने के कारण सेवीवर्ग प्रशासन की परम्पराओं के बीच अन्तर रहना स्वाभाविक है। यहाँ हम विकसित देशों के सेवीवर्ग प्रशासन की कुछ सामान्य विशेषताओं का अवलोकन करेंगे तथा इसके बाद विकसित देशों में इसके स्वरूप पर प्रकाश डालेंगे।

विकसित देशों की श्रेणी में संयुक्तराज्य अमेरिका तथा यूरोप के देशों को शामिल किया जाता है। इनमें से अधिकांश देश राजनन्द से प्रजातन्त्र अथवा ससदीय व्यवस्था की धोर उन्मुख हुए हैं। इन देशों की नौकरशाही व्यवस्थाओं में कुछ सामान्य विशेषताएँ पाई जाती हैं तथा कुछ आधारभूत अन्तर भी हैं।

सामान्य विशेषताएँ

(Common Characteristics)

(i) समाज में उपलब्ध वर्गों के समरूप ही लोकसेवाओं को प्रमुख श्रेणियों में विभाजित किया जाता है।

(ii) समाज में प्रजातान्त्रिक परम्पराओं के प्रसार के साथ-साथ इन श्रेणियों की सीमाएँ दृढ़ होती रहती हैं।

(iii) उच्च स्तरीय लोकसेवाओं में प्रायः विशिष्ट वर्ग के लोग आते हैं जिनका समाज में भारी सम्मान होता है।

(iv) लोकसेवाएँ राजनीतिक जोड़-तोड़ में पृथक् रखी जाती हैं तथा उन्हें कार्यकाल की सुरक्षा दी जाती है।

(v) कर्मचारियों की पदोन्नति में वरिष्ठता को महत्त्व दिया जाता है।

(vi) कर्मचारियों को मजदूरी बनाने तथा मजदूरी के माध्यम से अपने हितों की रक्षा करने की सुविधा दी जाती है।

(vii) कर्मचारियों का केवल निजी क्षेत्र के कर्मचारियों की तुलना में कम होता है।

उक्त सभी विशेषताएँ समान रूप से नहीं वरन् किसी-किसी मात्रा में प्रायः सभी विकसित देशों में पाई जाती हैं। इन समानताओं के साथ-साथ इन देशों के सेवीवर्ग प्रशासन में अलग-अलगताएँ भी दर्शनीय हैं।

मूलभूत अन्तर

(The Basic Differences)

(i) सभी विकसित देशों में कर्मचारियों की भर्ती योग्यता के आधार पर की जाती है तथा योग्यता की जाँच हेतु प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। इन परीक्षाओं के आयोजन तथा रणनीति में पर्याप्त अन्तर पाया जाता है। संयुक्तराज्य अमेरिका में वस्तुनिष्ठ प्रकार की छोटी-छोटी परीक्षाएँ जिनकी प्रचलित हैं उनकी ओर कहीं नहीं हैं।

(ii) योग्यता व्यवस्था के प्रभाव का पर्यवेक्षण करने के लिए प्रायः सभी विकसित देशों में एक सेवीवर्ग अभिकरण की व्यवस्था की जाती है किन्तु कुछ देशों में इनके द्वारा सेवीवर्ग प्रशासन के समस्त कार्य का निरीक्षण नहीं किया जाता।

(iii) कार्यपालिका के नेतृत्व से सेवीवर्ग प्रशासन को प्राप्त होने वाली स्वतन्त्रता वा अनुपात सभी विकसित देशों में एक जैसा नहीं है।

(iv) कुछ विकसित देशों में मुख्य कार्यपालिका से जुड़ा हुआ एक विशेष अधिकारण रहता है। यह कुछ नीति सम्बन्धी पहल करना है तथा निर्देश सम्बन्धी सत्ता रखता है जो केन्द्रीय भर्ती अधिकारण को प्राप्त नहीं होती।

सेवीवर्ग प्रशासन पर तकनीकी का प्रभाव

(Impact of Technology on Personnel Administration)

सेवीवर्ग प्रशासन की संरचना एवं कार्यों पर तकनीकी विकास तथा मशीनीकरण का उत्प्रेक्षणीय प्रभाव पड़ा है। इसे देखते हुए विवेचकों द्वारा यह कहा जाता है कि पश्चात्य देशों की सेवीवर्ग व्यवस्था का वर्तमान स्वरूप बहुत कुछ तकनीकी एवं यांत्रिक सम्पत्ता की उपज है। मशीनों के आविष्कार ने कार्यालय में व्यय होने वाली मानव शक्ति की वृद्धि की है। मशीनें शारीरिक शक्ति की अपेक्षा मलिन्य से चलती हैं। एक ही मशीन जितने कम समय में जितना अधिक काम लेती है उतना अनेक व्यक्ति काफी समय लगाने के बाद भी नहीं कर पाते। बड़े स्तर का संगठन मात्र एक बटन दवाने मात्र से सक्रिय हो जाता है। प्रयास है कि मानवीय मानव की अपेक्षा यांत्रिक मानव ही सारे कार्य कर लिया करेगा। इस मशीनीकरण एवं तकनीकी विकास का सेवीवर्ग प्रशासन पर बहुप्रायामी प्रभाव पड़ा है। इनमें से कुछ का वर्णन निम्न प्रकार किया जा सकता है—

(i) कार्य की संतोषजनक शर्तें (Satisfactory Working Conditions)—वैज्ञानिक तथा तकनीकी प्रगति के परिणामस्वरूप यह सम्भव हुआ है कि कार्यालय में काम करने वाले कर्मचारियों को स्वास्थ्यप्रद वातावरण में रखा जा सके। जब काम करते समय उनकी मर्दी, गर्मी तथा बरसात से रक्षा का समुचित प्रयास किया जा सकता है। काम की जगह रोशनी की व्यवस्था की जाती है तथा बैठने का ऐसा प्रबंध किया जाता है ताकि काय की सम्पन्नता में किसी प्रकार की बाधा न आए। कार्य की दृष्टि वास्तविक परिस्थितियों के संतोषजनक तथा भारमंद होने के कारण कर्मचारी को अपने कार्य में भारमंदी की अनुभूति होती है तथा वह अपने दायित्वों को अधिक धृष्टि के साथ सम्पन्न करता है।

(ii) वातायात के द्रुतगामी साधन (Rapid Means of Communication)—वैज्ञानिक आविष्कारों के परिणामस्वरूप स्थान की दूरियां घट गई हैं। इसके फलस्वरूप प्रशासनिक शक्तियों का विकेंद्रीकरण सम्भव हो सका है, क्षेत्रीय कार्यालय अधिक स्थापित करने तथा उन कार्यालयों को अधिक शक्तियां सौंपने में सुविधा हुई है, क्षेत्रीय कार्यालयों पर मुख्य कार्यालय के अधिकारियों व अधिक दूरी होने लगे हैं तथा उनका नियन्त्रण अधिक वास्तविक बन गया है। क्षेत्रीय कार्यालय के कर्मचारी भी आवश्यकतानुसार तुरन्त मुख्य कार्यालय पहुँच जाते हैं।

(iii) द्रुतगामी संचार साधन (Rapid Means of Communication)—टांक, तार, टेलीफोन आदि संचार साधनों के विकास के परिणामस्वरूप प्रशासनिक

संगठनों की धान्तरिक एवं बाह्य संचार व्यवस्था पर उन्नेत्यीय प्रभाव पड़ा है, उच्च अधिकारी के नियन्त्रण का क्षेत्र बढ़ा है। वह समय पर अधीनस्थ कर्मचारियों को आवश्यक निर्देश दे पाता है, संगठन की समस्याओं एवं गतिविधियों का परिचय अल्पकाल में ही प्राप्त हो जाता है। अधीनस्थ कर्मचारी को भी मुख्य कार्यालय से आवश्यक निर्देश या स्पष्टीकरण प्राप्त करने में विशेष समय नहीं लगता, अतः कार्य शीघ्र सम्पन्न हो जाते हैं। कोई भी प्रशासनिक समस्या घबरा भ्रम उत्पन्न होने पर मुख्य कार्यालय में शीघ्र सम्पर्क स्थापित करके उसे दूर किया जा सकता है।

(iv) कार्य प्रक्रिया में सहयोगी यन्त्र (Mechanical Aids in Working Procedure)—सेवीवर्ग प्रशासन के कार्य, दायित्व एवं समस्याएँ उन विभिन्न वैज्ञानिक तथा तकनीकी आविष्कारों से भी काफी प्रभावित हुए हैं जिनकी सहायता से कार्यालय में कार्य की गति में वृद्धि हुई है। प्रेस, टाइप, टेलीकांडर तथा ऐसे ही अन्य उपकरण प्रशासनिक गतिविधियों को प्रभावित करने में महत्वपूर्ण सिद्ध हुए हैं।

(v) सामाजिक मूल्यों तथा प्रशासनिक अपेक्षाओं में परिवर्तन (Change in Social Values and Administrative Expectations)—वैज्ञानिक तथा तकनीकी आविष्कारों के कारण सामाजिक मूल्यों में प्रमाणात् परिवर्तन आया है। सिनेमा, रेडियो, टेलीविजन तथा भौतिक सम्पन्नता के क्षेत्र में हुए परिवर्तनों ने समाज के पुराने मूल्यों तथा आस्थाओं को धराशायी कर दिया है तथा उनके स्थान पर एक नई सभ्यता और संस्कृति ने जन्म लिया है। इस नई सभ्यता के मूल्य, मार्गदर्शक तथा इनके द्वारा प्रशासन से की गई अपेक्षाएँ पढ़ने की अपेक्षा काफी बढ़ाने लगी हैं। इस परिवर्तन ने प्रशासनिक संगठन के स्वरूप तथा सेवीवर्ग प्रशासन के कार्यों और दायित्वों को भी प्रभावित किया है।

(vi) स्वचालितों का प्रभाव (Impact of Automation)—व्यावहारिक शोध में हो रही निरन्तर प्रगति ने 'बटन दबाओ' संस्कृति का विकास किया है। इस नई दुनिया में व्यक्ति का अधिकतम मानसिक तथा शारीरिक कार्य यान्त्रिक मानव (Robot) ने ले लिया है। स्वचालितों के आविष्कार के फलस्वरूप प्रसाधारण रूप से प्रशासनिक क्रियाएँ प्रारम्भ हुई हैं। कम्प्यूटर ने मानव श्रम को बचाने में बहुत कुछ योगदान किया है। इसके कारण विभिन्न उद्यमों की कार्य प्रक्रिया तथा संरचना में परिवर्तन आया है। कार्य सम्पन्नता में गति एवं निश्चितता दोनों बातें आई हैं। उल्लेख्य बड़े संगठन बनने लगे हैं, निजी एवं सरकारी संगठनों का आकार पूर्वपेक्षा बढ़ गया है। स्वचालितों के आविष्कार का एक आशाजनक सम्भावित प्रभाव यह समझा जाता है कि बड़े स्तर के संगठन में धान्तरिक नियन्त्रण के बिन्दुओं को न्यूनतम संख्या में घटाकर नौकरशाही के दोष कम किए जा सकेंगे। इस विकास का एक अन्य प्रभाव यह हुआ है कि धान्तरिक नियन्त्रणों के विस्तार के कारण विधायी पर्यवेक्षण अधिकतम सीमा तक बढ़ गया है तथा संगठन की व्यावसायिक भावना पर कुठाराघात हुआ है। स्वचालितों की सहायता से इस

धुराई को नियन्त्रित किया जा सकेगा तथा इसके फलस्वरूप सरकारी कार्यों के प्रशासन में नई तकनीकी अपनाकर गतिशीलता लाई जा सकेगी। कार्यकुशलता एवं मितव्ययता बढ़ाने के लिए प्रशासन की अनेक नई तकनीकों अपनाई जा सकेंगी।

विकासशील देशों में सेवीवर्ग प्रशासन

(Personnel Administration in Developing Countries)

द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद एशिया, अफ्रीका तथा लेटिन अमेरिका के देश विकासशील देशों की श्रेणी में आ गए हैं। इन देशों के सन्नमलकालीन समाज में सेवीवर्ग प्रशासन की भूमिका पर्याप्त महत्वपूर्ण है। इनमें से जिन देशों में पहले नीकरशाही का सगठन प्रभावहीन तथा प्राथमिक था वहाँ अब इसका निरन्तर विकास हो रहा है। विकासशील देशों के सेवीवर्ग प्रशासन की सामान्य विशेषताओं का विवेचन करने से पूर्व हम यहाँ ऐसी कुछ सामान्य समस्याओं का अवलोकन करेंगे।
कतिपय सामान्य समस्याएँ

(Some Common Problems)

- (i) बाह्य आक्रमण के विरुद्ध सुरक्षा तथा आन्तरिक व्यवस्था की स्थापना,
- (ii) शासन के औचित्य के प्रति सहमति बनाए रखना,
- (iii) विभिन्नतापूर्ण धार्मिक, साम्प्रदायिक तथा क्षेत्रीय तत्त्वों को राष्ट्रीय राजनीतिक समुदाय में एकीकृत करना,
- (iv) केन्द्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय सरकारी के बीच तथा सरकारी सत्ता और निजी क्षेत्र के बीच औपचारिक शक्तियों तथा कार्यों का सगठित एवं वितरित करना,
- (v) परम्परागत सामाजिक तथा धार्मिक निहित स्वार्थों को हटाना,
- (vi) प्राधुनिक एकीकृत ज्ञान एवं संस्थाओं का विकास,
- (vii) मनोवैज्ञानिक तथा भौतिक सुरक्षा को प्रोत्साहित करना,
- (viii) राष्ट्रीय बचन एवं अन्य वित्तीय स्रोतों को गतिशील बनाना,
- (ix) विनियोग का बुद्धिपूर्ण आवंटन तथा सुविधाओं एवं सेवाओं का कुशल प्रबंध,
- (x) प्राधुनिकीकरण की प्रक्रिया में सहभागिता को सक्रिय बनाना,
- (xi) अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय में एक सुरक्षित स्थिति प्राप्त करना आदि।

उक्त सभी समस्याओं के निवारण के लिए अनुभवी राजनीतिज्ञों के कुशल सरकारी नेतृत्व के साथ साथ सेवीवर्ग प्रशासन की दक्षता भी आवश्यक है।

कतिपय सामान्य विशेषताएँ

(Some Common Characteristics)

विकासशील देशों के सन्नमलकालीन सेवीवर्ग प्रशासन की कुछ सामान्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

- (i) यहाँ का सेवीवर्ग प्रशासन धर्म, जाति, जन-जाति, वर्ग एवं संस्कृति आदि

के प्रभावों तथा दबावों से पीड़ित रहता है। स्थानीय राजनीतिज्ञ एवं नौकरशाह अपनी शक्ति स्थिति के साथ किसी प्रकार का समझौता नहीं करना चाहते, भनः यह दबाव एक गम्भीर समस्या बन जाता है।

(ii) प्रायः सभी विकासशील देश कभी यूरोपीय साम्राज्य का भग थे। यहाँ की नौकरशाही के संगठन तथा कार्यों का स्वरूप साम्राज्यवादी देशों द्वारा निर्धारित किया गया था और तभी की परम्पराएँ यहाँ अब तक चली आ रही हैं। इन परम्पराओं की धाज की परिवर्तित परिस्थितियों चुनौतियों तथा वातावरण में उपयोगिता नहीं रही है फिर भी स्वदेश के नाम पर इनकी रक्षा की जाती है तथा निहित स्वार्थों द्वारा इनमें प्रस्तावित प्रत्येक परिवर्तन का विरोध किया जाता है।

(iii) विकासशील देशों की नौकरशाही में निहित स्वार्थों की समस्या रहती है इसी कारण पुराने शोकेसेवक सत्ताश्रित महत्त्व के पदों पर पदाँ जमाएँ रहते हैं अथवा उच्च वर्ग के लोग उच्च पदों को पेर सेते हैं। ये निहित स्वार्थ सेवीवर्ग प्रशासन में बाँझनीय परिवर्तन नहीं होने देते। इन देशों की नौकरशाही कभी कभी सभाज के उन वर्गों का प्रतिनिधित्व करने लगती है जिनके विचारों को नई पीढ़ी त्याग चुकी है। जब नौकरशाही पदों पर प्रतिष्ठित सैनिक अथवा उद्योगपति आ जाते हैं तो उनके विकास की गति धक्कड़ हो जाती है। विकासशील देशों में अधीनस्थ पदों पर प्रवेश की परम्परा, घटिष्ठता के आधार पर पदोन्नति, कार्यक्रम पूर्ण उत्साह की अपेक्षा निष्क्रिय निरपेक्षता पर जोर तथा कार्यकाल की सुरक्षा आदि बातें पाई जाती हैं। इनके परिणामस्वरूप यथास्थिति को बनाए रखने का वातावरण बनता है और परिवर्तन तथा सामाजिक गठित बन जाता है। इन देशों का अभिजात्य वर्ग अपनी शक्तियाँ तथा विशेषाधिकार त्यागने को राजी नहीं है।

(iv) इन देशों में व्यावसायिक तथा तकनीकी सेवीवर्ग के लिए मतोपजनक अभिप्रेरणा नहीं रहती। इसके विपरीत इन देशों के तकनीकी विकास के लिए विशेषज्ञ अधिकारियों की भारी आवश्यकता रहती है। सेवीवर्ग व्यवस्था पर गैर-विशेषज्ञों तथा निहित स्वार्थों का प्रभाव रहने के कारण डॉक्टर, इंजीनियर, वैज्ञानिक आदि विशेष अधिकारियों को उपयुक्त पद प्राप्त नहीं हो पाता और वे सरकारी सेवा में अधिक समय नहीं रह पाते अथवा असन्तुष्ट बने रहकर अपने निजी व्यवसायों की ओर अधिक ध्यान देते हैं। इन देशों में मुख्य पदों पर गैर-विशेषज्ञ अधिकारी व्यावसायिक तथा विशेषज्ञ अधिकारियों को प्रवेश नहीं पाने देते, फलतः नीति-निर्माण राजनीतिज्ञ प्रायः विशेषज्ञ अधिकारियों से विचार-विमर्श नहीं कर पाते।

सेवीवर्ग प्रशासन पर विकास कार्यों का प्रभाव

(Impact of Development Activities on Personnel Administration)

विकाशशील देशों में सेवीवर्ग प्रशासन की अनेक परिवर्णस्थितिक चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। इसे आर्थिक विकास, सामाजिक सुधार, राजनीतिक स्थिरता, शिक्षा का प्रसार, समाज सुरक्षा आदि कार्यों की दिशा में उत्प्रेक्षनीय

दायित्वों का निर्वाह करना पड़ता है। देश का नियोजित प्राथमिक विकास भी अनेक नए दायित्व माँपता है। विकासशील देशों का एक दुःसद तथ्य यह है कि यहाँ वांछनीय परिवर्तन नूतने वाला मुख्य यंत्र सरकार होती है तथा गैर-सरकारी मस्याएँ सरकार के नियन्त्रण और निर्देशन के अधीन ही कुछ कार्य कर पाती हैं, अतः नौकरशाही का कार्यक्षेत्र एवं प्रभाव-क्षेत्र बड़े जाता है। अपने परिवर्तित दायित्वों का निर्वाह करने के लिए नौकरशाही वे भगठन तथा दृष्टिकोण में परिवर्तन लाना बाँझनीय है। इस सम्बन्ध में कोठारी एवं राय का कहना सही है कि 'यदि एक प्रमुख सामाजिक परिवर्तनकर्ता के रूप में सरकारी नौकरशाही को सफल होना है तो इसे अपने कुछ परम्परागत दृष्टिकोण एवं कार्य के तरीक़ों को छोड़ना होगा। जिस अनुरोध पर इसे शासन करने की आज्ञा थी उससे प्रति दृष्टिकोण बदल कर एक सहभागिता निम्न करनी होगी।' विकासवादी नीतियों के कारण मेबीवर्ग प्रशासन की रूप-रचना पर मुख्य रूप से निम्नलिखित प्रभाव पड़े हैं—

(i) जन आकांक्षाओं के प्रति सजग दृष्टिकोण (Conscious Attitude towards Public Expectations)—विकासशील देशों की नौकरशाही काफी संवेदनशील होती है। यह सर्वत्र सजग तथा सतर्क रहकर प्रतीक्षा और शका की दृष्टि से नौकरशाही के कार्यों का मूल्यांकन करने हुए यह जानने की चेष्टा करती है कि नौकरशाही उनकी समस्याओं के समाधान तथा विकास की दृष्टि से क्या कर रही है। साधनहीन, क्षमताहीन जनसाधारण अपनी समस्याएँ स्वयं नहीं सुलझा पाता अतः नौकरशाही से यह अपेक्षा की जाती है कि वह अपनी नीति एवं कार्यक्रम तय करते समय जन आकांक्षाओं का समुचित ध्यान रहे।

(ii) साधारण जन के साथ घनिष्ठ सहयोग (Close Co-operation with Masses)—स्वर्गीय प्रधान मंत्री श्री जवाहरलाल नेहरू का कहना था कि प्रशासनिक अधिकारी चाहे वह किसी भी स्तर का हो, बरोडो-बरोडा साधारण जनो से सम्बन्ध रखना है। इन लोगों की समस्याएँ कार्यक्षेत्र में बँटते-बँटते आदेश प्रसारित करने मात्र से दूर नहीं हो जाती बरन् उनके समाधान के लिए उनके बरोडो हाथों का सहयोग आवश्यक है। ऐसी स्थिति में आम जनता को कार्य के लिए प्रेरित करने की आवश्यकता है। नौकरशाही को जनता के सामन की भाँति नहीं बरन् सेवक तथा सहयोगी की भाँति व्यवहार करना चाहिए।

(iii) उत्तरदायित्वपूर्ण दृष्टिकोण (Responsive Attitude)—विकासशील देशों की नौकरशाही व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका के प्रति उत्तरदायी रहकर कार्य करती है। यहाँ की कार्यपालिका राजनीतिक स्थिरता की समस्या से ग्रस्त रहकर जन-आकांक्षाओं की पूर्ति का प्रयास करती है। विकास कार्यों के क्षेत्र में की गई उपलब्धियाँ उनके जन समर्थन तथा राजनीतिक स्थिरता का आधार बनती हैं। अतः यह आवश्यक है कि नौकरशाही निरन्तर मंत्रियों के निर्देशन तथा नियन्त्रण में रहकर कार्य करे और विकास कार्यों में सफलता का सेहरा स्वयं के सर बाँपने की अपेक्षा सारा श्रेय मंत्रियों को ही देने दे।

भारत, ब्रिटेन, अमेरिका और फ्रांस में सेवीवर्ग प्रशासन का तुलनात्मक अध्ययन

(A Comparative Study of Personnel
Administration in India, Britain,
U S. A. and France)

सेवीवर्ग प्रशासन सम्बन्धी कुछ सैद्धान्तिक पहलुओं तथा सामान्य बातों का विवेचन करने के बाद अब इस अध्याय में हम भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य और फ्रांस के विभिन्न सन्दर्भ में सेवीवर्ग प्रशासन के व्यावहारिक रूप की कतिपय विशेषताओं का अध्ययन करेंगे। इन विशेषताओं का अवलोकन अग्रिम अध्यायों में प्रस्तुत लोक सेवकों की भर्ती, पदोन्नति, प्रशिक्षण, सेवा की शर्तों आदि की पृष्ठभूमि के रूप में भी सार्थक रहेगा।

भारत में सेवीवर्ग प्रशासन

(Personnel Administration in India)

स्वातन्त्र्योत्तर भारतीय प्रशासन के विकास का अध्ययन प्राकट्य है क्योंकि भारत पहला स्वतन्त्र देश है जिसने प्रशासन के जरिए प्राथमिक विकास करते हुए, प्रशासनिक ढाँचे में विस्तार और विविधता लाकर भी उस ढाँचे को बनाए रखने और इस प्रकार विस्तृत होने वाले प्रशासन का संसदीय लोकतन्त्र तथा प्राथमिक विकास के साथ तालमेल बनाए रखने का अन्य नव स्वतन्त्र देशों की तुलना में विशेष सफल प्रयास किया है। इन तीनों कसौटियों पर आधारित भारतीय प्रशासन की सफलता एशिया और अफ्रीका के नए स्वतन्त्र देशों के लिए अनुकरणीय है। अनेक दमियों के बावजूद भारतीय प्रशासन में सन्तुलन, संचालन, कार्य-क्षमता आदि के विशिष्ट गुण विद्यमान हैं और सफटवाल में तथा विशिष्ट घबघरो पर भारतीय प्रशासन ने अपने इन गुणों का परिचय दिया है। 1982 में एशियाई और 1983 में निरुद्ध शिवर सम्मेलन और फिर राष्ट्रकुल सम्मेलन के अवसरों पर भारतीय प्रशासन ने अपनी कार्य-क्षमता का जो परिचय दिया उसे विश्व के प्रगल्भी देशों ने भी सराहा है। समयानुसार सभी स्तरों पर प्रशासन की पुनर्गठित

करने और सजाने-मवारने की प्रशिक्षण चतुर्ता रहनी है और ऐसे उपाय किए जाते हैं कि उसकी कार्य-क्षमता और कार्य-बढ़ना में ठोस विकास हो। भारतीय सेबीवर्ग प्रशासन की प्रकृति घंघवा स्वरूप को हम निम्नलिखित रूप में स्पष्ट कर सकते हैं—

(1) अतीत की विरासत

(The Legacy of Past)

वर्तमान भारत का सेबीवर्ग प्रशासन स्वतन्त्रता-पूर्व के ब्रिटिश-मान्य प्रशासन का प्रतिरूप है। अंग्रेज शासकों ने पूरे भारत का राज-नीति एकिकरण किया, कुशल प्रशासन यन्त्र की स्थापना की तथा प्रशासनिक शासन-व्यवस्था की कुछ परम्पराओं का बीजारोपण किया। इसे वे भारत को स्वतन्त्रता देने के बाद अपनी यादगार के रूप में छोड़ गए। यह यादगार भारतवासियों को पर्याप्त मईगी पड़ी क्योंकि स्वतन्त्रता पूर्व की इकोनाजी में विवस्थित सेबीवर्ग व्यवस्था का मुख्य कार्य शान्ति-व्यवस्था की स्थापना करना तथा राजस्व संग्रह करना मात्र था। आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र में इसके दायित्व नगण्य थे। स्वतन्त्रता के बाद निम्न लए परिवेश में यह व्यवस्था असामयिक बन गई।

ब्रिटिश भारतीय नागरिक सेवा केवल अंग्रेजों के लिए खुली थी। इसमें भारतीयों का प्रवेश केवल प्रथम विश्वयुद्ध के बाद ही हो सका।¹ अंग्रेज अधिकारी शासक होने के ग्रह तथा श्रेष्ठ गोरी नस्ल की उच्चता की भावना से पीडित थे। प्लेटो के सरक्षक-वर्ग की भांति वे कृष्ण-प्रधान भारतवासियों पर पूरा नियन्त्रण रखने के पक्ष में थे। शासक जनता भेद-वक्तियों की भांति विवेकीन-निर्णयहीन रहकर अंग्रेज अधिकारियों को माई-बाप कहते तथा समझने के लिए बाध्य थी। ऐसी नीतिशाही पूर्णतः सत्तावादी, एकीकृत, असंगठित, अनुत्तरदायी, स्वेच्छाकारी तथा अप्रजातान्त्रिक बन गई। इसका लक्ष्य देश का आर्थिक विकास, सामाजिक प्रगति, जनहित की उपनयन तथा जन-सुविधाएँ जुटाना कदापि नहीं था। यह अपनी कार्य-प्रशिक्षण में सैनिक तीर-तरीके अपनाती थी। यही नागरिक सेवक अपने अधिकारी बायों के लिए किसी अग्न के प्रति नहीं धरन् स्वयं के प्रति उत्तरदायी रहता था।² ऐसी नीतिशाही स्वतन्त्र भारत के मोक्षनायक विकास तथा प्रशासनिक मूर्खों के परिप्रेक्ष्य में अपर्याप्त असाध्यिक तथा असंगोचजनक थी। इतने पर भी स्वतन्त्रता के बाद अपनी की इस सामन्तवादी विरासत को बहूत कुछ अधीकार कर लिया गया।³ आज भारत के प्रशासनिक व्यवहार में अनेक बातें ऐसी हैं जो एक सम्प्रभु

1 For detailed study of recruitment and training of ICS please consult—
N. C. Roy Civil Service in India, Calcutta, 1969

2 David Potter "Bureaucratic Change in India" In Asian Bureaucratic Systems emergent from the British Imperial Tradition, ed by Ralph Brahmanti, 1966, p 183

3 Paul H. Appleby - Public Administration in India, Report of a Survey, Govt. of India Publication, Delhi, 1953, pp 8—14

राज्य की नौकरशाही के साथ कोई संपत्ति नहीं रखती किन्तु अतीत को जिन्दा रखने मात्र के लिए इनको अपनाया गया है। ये अतीत के पराधीन उपनिवेशी व्यक्तित्व की याद दिनाती है।¹ स्वतन्त्र भारत की नवीन आवश्यकताओं के सन्दर्भ में प्रशासन की नई दिशाओं में नई परम्पराओं का विकास करना चाहिए था, किन्तु यह नहीं हुआ। तथा भारतीय नागरिक सेवा (I C S) की परम्पराएं कायम रही।²

देश के आर्थिक विकास के लिए देश के सेवीवर्ग प्रशासन का नवीनीकरण किया जाना परम आवश्यक था। ला पालाम्बारा (La Palambara) की मान्यता है कि यदि आर्थिक क्षेत्र के सश्रिय योगदान के साथ देश का आर्थिक विकास करना है तो एक नए प्रकार की नौकरशाही चाहिए जो औपचारिक व्यवहार, पदसोपान, बरिष्ठता आदि पर विशेष जोर न दे।³ स्वतन्त्र भारत में आर्थिक विकास, जननात्मिक परम्परा, जन-सहयोग की अनिवार्यता, सामुदायिक विकास कार्यक्रम, पञ्चवर्षीय योजनाओं की वार्षिकी-वृत्ति आदि की पृष्ठभूमि में ब्रिटिश राज की सेवीवर्गीय परम्पराएं असामयिक बन गई हैं। एबीकूत, पदसोपनीय, औपचारिक, सत्तावादी, अनुसरवादी तथा स्वेच्छाकारी सेवीवर्ग व्यवस्था की विरासत स्वतन्त्र भारत के दायित्वों के निर्वाह में केवल प्रभावहीन ही नहीं है बल्कि अनेक प्रकार से हानिप्रद और झरोपक भी है। स्वतन्त्रता के बाद देश के सामाजिक वातावरण में गम्भीर गुणात्मक परिवर्तन आ गए हैं। राजनीतिक स्वतन्त्रता पर निर्वाचन, राजनीतिक दल, प्रतिनिधि मन्त्रालय, उत्तरदायी सरकार, प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण, जनमत की प्रभुता आदि उभर कर आए किन्तु नौकरशाही अभी भी पीछे की ओर देख रही थी।⁴ जवाहरलाल नेहरू ने 1953 में ही स्वीकार कर लिया था कि 'घाई सी एम की भावना का प्रभाव रहते हुए हमारा प्रशासन एक लोक-सेवाएँ नई व्यवस्था का निर्माण नहीं कर सकती। नई व्यवस्था का श्रीगणेश होने से पूर्व घाई सी एम तथा ऐसी ही अन्य सेवाओं को पूर्णतः समाप्त कर देना चाहिए।'⁵

परिवर्तित वातावरण में यह अवस्था की जाती है कि सरकारी अधिकारियों के लोकप्रिय नेटवर्क जैसे सभी गुण होने चाहिए। आज के प्रशासनिक अधिकारी से यह अपेक्षा नहीं की जाती कि वह देहाती जनता का माई-बाप बनकर व्यवहार करे। उसे देहाती जीवन के साथ भिन्न जाना होगा। गाँव के मोहर-कीचड़ से दूर हटकर नहीं बल्कि उन्हें बदलकर ही नए समाज की रचना सम्भव है। भारतीय 'नौकरशाही

1 *Beri F Hoselitz* "Tradition and Economic Growth" in *Tradition, Values and Socio-economic Development*, ed by Braibanti and Spengler, 1961

2 *Leo M Snowiss* *The Education & Role of Superior Civil Service in India*, EPA, VII, 1, 1961, p 111

3 *Joseph La Palambara* "An Overview", in *Bureaucracy and Political Development*, p. 12.

4 A R C Report on Personnel Administration April, 1969, p 56

5 *Jawahar Lal Nehru* *Autobiography*, London, 1953, p 282.

की प्रकृति में परिवर्तन की आवश्यकता स्वतन्त्रता की रजन-जयन्ती मनाने के बाद भी कम नहीं हो सकी है। अतीत की विरासत इसकी रज-रज में इतनी भर चुकी है कि उससे मुक्त होकर नए परिवेष्ट के दायित्वों को सहायने में यह स्वयं की अक्षम पानी है। आपात्काल में नीकगशाही पर अकुश लगाकर उसे मोरसेवक बनाने की चेष्टा की गई थी किन्तु यह घोषा गया सेवा-भाव सेवक तथा सेवित दोनों के व्यापक अस्तित्व का कारण बना।

(2) नई चुनौतियाँ और नए दायित्व

(New Challenges and New Responsibilities)

15 अगस्त 1947 को भारत में शक्ति का हस्तांतरण होने ही सरकारी यन्त्र पूर्णतः बदल गया। अनुत्तरदायी गवर्नर जनरल की अनुत्तरदायित्वहीन कार्यकारिणी के स्थान पर उत्तरदायी मन्त्रिमण्डल की स्थापना हुई। 26 जनवरी, 1950 को नया संविधान लागू होने पर प्रशासन को एक नया दर्शन तथा अपूर्व विषयवस्तु प्राप्त हुई। नए बानावरण में भारतीय सेबीवर्ग के सामने अनेक नई चुनौतियाँ पैदा हुईं। इनमें कुछ प्रमुख निम्नलिखित हैं—

- (i) स्वतन्त्रता के बाद अनेक देशी रियासतें भारत मध्य में शामिल हुई थी। इन सभी रियासतों की विशेष समस्याओं को ध्यान में रखते हुए प्रशासन को ऐसी व्यवस्था करनी थी ताकि शीघ्र ही ये अपनी समगावपूर्ण तथा पृथक् स्थिति को छोड़कर देश की सामान्य धारा में एकराव हो जाएँ।
- (ii) मन्द्रीय प्रजातन्त्र की स्थापना से प्रशासनिक मरचना का कार्यभार बढ़ गया। नए सरकारी संस्थान स्थापित हुए, फलतः सेबीवर्ग प्रशासन के दायित्वों का क्षेत्र व्यापक हो गया।
- (iii) द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद आर्थिक अभावस्था, मुद्रास्फीति, खाद्यान्न का अभाव, आवश्यक वस्तुओं की मंहगाई आदि की जो समस्याएँ पैदा हुईं उनकी कानी छाया देश की घेरे हुए थी। सेबीवर्ग प्रशासन को इससे मोहा लेना था।
- (iv) स्वतन्त्रता के बाद सरकारी कार्यों की प्रकृति बदल गई। देश में सामाजिक तथा आर्थिक परिवर्तन के लिए नियोजन की पद्धति स्वीकार की गई। फलतः प्रशासनिक अधिकारियों का अधिकाधिक विशेषज्ञ, वैज्ञानिक एवं तकनीकी ज्ञानकार होना आवश्यक बन गया। इस परिवर्तित बानावरण में जनरलिस्ट प्रशासक की भूमिका को अमामयिक तथा दोषपूर्ण माना जाने लगा।¹
- (v) सार्वजनिक क्षेत्र (Public Sector) के प्रसार के साथ ही प्रशासनिक अधिकारियों में यह आशा की जाने लगी है कि वे विभिन्न विभागों एवं मन्त्रालयों में तकनीकी प्रकृति की नीति-रचना में सहयोगी बनें।

कर्मचारियों की इस विशाल मस्या (29 82 लाख) के कारण करदाताओं को 1971-72 में 1,000 करोड़ रुपये की विशाल धनराशि का भार वहन करना पड़ा था। 1971-72 के बाद से केन्द्रीय कर्मचारियों के वेतन की राशि में और भी वृद्धि हुई है। इस धनराशि में कर्मचारियों को उत्कोच के रूप में विभिन्न कार्य कराने के लिए दिए जाने वाली धनराशि एवं विभिन्न वस्तुएँ शामिल नहीं हैं। क्या समाज को बदले में लोक-कर्मचारियों पर व्यय किए जाने वाली धनराशि का उचित प्रतिफल प्राप्त होता है?

राज्यों में सेवार्थ लोक सेवकों की सस्या निम्नवत् है—

राज्य	कर्मचारियों की सस्या (लाखों में)
आन्ध्र प्रदेश	1.71
असम	0.89
बिहार	2.44
गुजरात	1.24
जम्मू-कश्मीर	धोके उपलब्ध नहीं हैं
हरियाणा	1.06
हिमाचल प्रदेश	1.23
केरल	1.51
मध्य प्रदेश	3.86
कर्नाटक	1.74
महाराष्ट्र	2.88
उड़ीसा	धोके उपलब्ध नहीं हैं
पंजाब	1.51
राजस्थान	1.79
तमिलनाडु	2.04
उत्तरप्रदेश	4.43
पश्चिम बंगाल	2.64

भारत में लोकसेवाओं का बड़ा आकार अनेक कारणों का परिणाम है जैसे (i) स्वतन्त्रता के बाद से देश में अनेक नए मन्त्रालयों की स्थापना हुई तथा प्रायः सभी मन्त्रालयों ने अपने व्यापक कार्यों एवं दायित्वों के निर्वाह के लिए अधिक कर्मचारियों की नियुक्ति की है, (ii) जवाहर लाल नेहरू ने लोकसेवाओं के वातावरण में होने वाले परिवर्तनों को इसके लिए उत्तरदायी माना है,¹ (iii) लोकसेवकों के कार्यों का समुचित मूल्यांकन नहीं हुआ है तथा कार्य के न्यूनतम मापदण्ड तय नहीं किए जा सके हैं, अतः कर्मचारियों की संख्या अनियन्त्रित एवं प्रमगठित रूप से बढ़ती रही है, (iv) लोकसेवकों की ओर जनता का विशेष

1 Jawahar Lal Nehru - 'A Word of Service', Indian Journal of Public Administration, Vol. I, No. 4, 1955, p. 301.

आकर्षण है क्योंकि भारत एक पिछड़ा हुआ तथा विकसमगीन देश है। यहाँ बेरोजगारी और अर्द्ध बेरोजगारी की समस्या काफी गम्भीर है, (v) राष्ट्रीय आवश्यकताओं को देखते हुए निम्नी औद्योगिक क्षेत्रों का समुचित विकास नहीं हो सका है, (vi) सरकारी नौकरी में सेवा की सुरक्षा और निश्चितता रहनी है, पन जीविका के माध्यम के रूप में इसे अधिक पसन्द किया जाता है, (vii) समाज में सरकारी नौकरी का बड़ा सम्मान है। लोकसेवाओं का उच्च संवैधानिक स्तर एवं उनके स्वायत्ताधिक मण्डल उन्हें सर्वोच्च संगठित व्यावसायिक समूह के रूप में उभार देने हैं। लोकसेवा भारत का सर्वाधिक शक्तिशाली अमिजन-वर्ग है।

(4) लोकसेवाओं का स्तर

(The Status of Public Services)

भारत में लोकसेवाओं की शक्ति, प्रभाव एवं निवन्धण के कारण इनका पर्याप्त सम्मान है। आज भी प्रशासनिक अधिकारी के पास जनता को दण्डित एवं पुरस्कृत करने की पर्याप्त शक्तियाँ हैं। समाज में लोकसेवाओं का उच्च स्तर धार्मिक, सामाजिक ऐतिहासिक, राजनीतिक आदि घनेक कारणों का परिणाम है। धार्मिक कारण यह है कि देश में रोजगार के अवसर अनिश्चित हैं जबकि लोकसेवाओं को विशेष शक्तियों के साथ-साथ मोटी तनखाह भी प्राप्त होनी है। विधवा या मध्यम श्रेणी के परिवार में जन्म लेने वाले महत्वाकांक्षी युवकों को सम्पत्ति की शेष श्रेणी तक पहुँचाने वाला सुगम मार्ग यही है। माध्यमहीन होने के कारण ये लोग व्यापारी नहीं बन पाते किन्तु परिश्रम करके सरकारी अधिकारी बन जाते हैं। भारतीय जनमानस अधिक जोशिम उठाने में रुचि नहीं लेता। उसकी हार्दिक अभिलाषा यही रहती है कि जीवन यथासम्भव सुरक्षित हो, निश्चिन्त धाराधर्म में बड़े तथा किसी प्रकार की बाधाएँ न पालें। धार्मिक विश्वास तथा ईश्वर-भक्ति की प्रेरणा का आधार यही मनोवृत्ति है। विध्व, बाधाएँ, असुरक्षा, जोशिम, अनिश्चितता के स्थान पर निश्चितता, एकरूपता, सुरक्षा, समरमता आदि से युक्त होने के कारण सरकारी नौकरी की ओर सज्जामी नजर से देला जाता है। निम्नाम्न कोई व्यक्ति प्रशासनिक अधिकारी बनने का प्रोत्साहन चाहे कुछ भी कह कर निम्न करना चाहे किन्तु यथार्थवादी धरातल पर लड़े होकर यह देला जा सकता है कि कम परिश्रम में प्रचुर धन, सत्ता और सम्मान सम्पदन लोकसेवा के अतिरिक्त अन्य किसी व्यवसाय में नहीं मिलना और दास मनूका के शब्दों को दोहराने वाल हम भारतीयों के लिए इतना ही काफी है।

लोकसेवाओं में प्रवेशार्थ सुनी प्रतियोगिताएँ आयोजित की जाती हैं, पन प्राय योग्य और प्रतिभाशाली लोग इन पदों पर प्रतिष्ठित होते हैं। उनकी विद्वता धरना प्रभाव छोड़कर पद को सम्मानजनक बना देती है। यह सम्मान पुन देश के योग्य तथा प्रतिभाशाली युवकों को लोकसेवा की ओर आकर्षित करता है। पनाम्निकर का कहना है कि "ऐतिहासिक दृष्टि में शक्ति की मात्रा, धार्मिक पुरस्कार,

बौद्धिक परम्पराएँ तथा वैकल्पिक आकर्षक व्यवसाय का अभाव सरकारी रोजगार के सम्मान की निरन्तर वृद्धि के अनुरक्षक तथा समर्थक बने हैं।¹

कृष्ण समाजशास्त्रीय कारणों ने भी लोकसेवाओं को सम्माननीय बनाने में महत्त्वपूर्ण भूमिका प्रदा की है। इन पदों की भार पिल्छड़ी जाति के वे प्रतिभाशाली लोग अधिक आकर्षित हुए जो जन्म के कारण अन्यथा उपयुक्त सम्मान नहीं पा रहे थे। भारतीय सविधान द्वारा अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों को विशेष सुविधाएँ दिए जाने के कारण इन वर्गों के साधारण प्रतिभा के लोग भी इन सेवाओं में प्रवेश पा लेते हैं। जब उच्च पदों पर प्रतिष्ठित होकर ये ऊँची जाति वालों पर शासन करते हैं तो मदियों से कृपता हुआ उनका बहुभाव फड़क उठता है। उनकी हीनता की भावना मिट जाती है, वे समाज में अपना उपयुक्त स्थान बना लेते हैं। इस व्यवस्था ने परम्परागत जाति व्यवस्था की कड़ी को उखाड़ फेंका है, सारी सामाजिक हपरचना में एक गम्भीर परिवर्तन आ गया है।

यह तस्वीर का एक पक्ष है जो लोकसेवकों के स्तर को ऊँचा उठा देता है तस्वीर का दूसरा पक्ष यह है जिसमें लोकसेवकों की प्रतिष्ठा पतनोन्मुख दिखाई देती है। आज सत्ता का मायमण्डल जन प्रतिनिधियों के हाथ में है। प्रशासन के जनतन्त्रीकरण के साथ-साथ प्रशासनिक अधिकारियों की शक्तियाँ कमजोर पड़ी हैं। उनका वेतन प्रब इतना आकर्षक नहीं रहा है। सोव्र प्रोद्योगीकरण ने देश में योग्य तथा प्रतिभाशाली व्यक्तियों के लिए वैकल्पिक व्यवसाय के प्रबसर खोल दिए हैं।² निरीक्षणों के आकर्षक वेतन और सेवाओं की शर्तों में सरकारी पदों के आकर्षण को घटा दिया है। आज सरकारी पदों पर प्राप्त मध्यम प्रतिभा के लोग आते हैं। ऐसे लोग जिन्हें और अच्छा पद प्राप्त नहीं हो सका है ऐसी प्रबेक प्रतिभाएँ तकनीकी एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण की ओर उन्मुख हो जाती हैं। प्रशासनिक अधिकारी बनने की अपेक्षा वे चिकित्सा, अभिव्यक्ति, विज्ञान, विश्व-विद्यालय अध्यापन आदि व्यवसायों को प्राथमिकता देते हैं। इन कारणों से लोकसेवाओं का सम्मान थोड़ा घटा है किन्तु जनमानस अभी तक उनके गौरवपूर्ण प्रतीत को मुला नहीं सका है। सरकारी नियमन, आर्थिक नियन्त्रण और सरकारी उद्यमों के प्रसार के कारण अभी भी उनका महत्त्व है। राजनीतिक नेताओं के अधीन रहते हुए भी वास्तविक व्यवहार में वे निर्णायक भूमिका निभाते हैं।

(5) संविधानिक प्रशासन

(The Constitutional Provisions)

भारतीय सविधान के दसवें भाग के प्रथम अध्याय में लोकसेवाओं का वर्णन है। यहाँ उनकी शर्तों, सेवा की दशाएँ, कार्यवाला, पृथक्करण, अनुशासनात्मक कार्यवाही तथा अन्य सम्बन्धित विषयों के छोटे सिद्धान्त निर्धारित किए गए हैं।

1 V. B. P. Pandey, Personnel System for Development Administration, 1966, p. 50

संविधान ने लोकसेवाओं की भर्ती तथा सेवा की शर्तें नियमित करने की शक्तियाँ व्यवस्थापिका को सौंपी हैं। जब तक वह ऐसा न करे तब तक संघ का राष्ट्रपति इस कार्य को सम्भाल करेगा। संविधान में अखिल भारतीय सेवाओं के लिए विशेष प्रावधान है। अखिल भारतीय सेवाएँ वे होती हैं जिनके सदस्य प्रायः राज्यों की सेवा में रहते हैं किन्तु इनकी नियुक्ति मधीय लोकसेवा आयोग द्वारा की जाती है। इन्हें एक राज्य से दूसरे राज्य में या राज्य से केन्द्र में कार्य करने के लिए रखा जा सकता है। संविधान ने भारतीय प्रशासनिक सेवा तथा भारतीय पुलिस सेवा को अखिल भारतीय सेवा स्वीकार कर दिया¹ तथा राज्य सभा का यह अधिकार दिया कि वह उपस्थित और मनवान करने वाले बम से कम दो-तिहाई सदस्यों की सहमति से नई अखिल भारतीय सेवा की स्थापना के लिए समझ से कानून पारित करने का आग्रह करे, तब ही मन्दीय कानून द्वारा ऐसी नई सेवा की स्थापना की जा सकेगी।²

समझ द्वारा अखिल भारतीय सेवा अधिनियम 1951 को 1963 में संशोधित किया गया ताकि तीन और अखिल भारतीय सेवाओं अर्थात् भारतीय इंजीनियर सेवा, भारतीय वन सेवा और भारतीय चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवा के गठन की व्यवस्था की जा सके। भारतीय वन सेवा 1 जुलाई, 1966 को गठित कर दी गई थी। उक्त सेवाओं की अन्य दो सेवाओं/खतों को गठित करने का प्रस्ताव, जिसे पहले छोड़ दिया गया था, सरकार के विचाराधीन है। भारतीय प्रशासनिक सेवा इस विभाग द्वारा नियंत्रित की जाती है जबकि भारतीय पुलिस सेवा गृह मन्त्रालय द्वारा नियंत्रित की जाती है। भारतीय वन सेवा वृषि मन्त्रालय (वृषि तथा सहकारिता विभाग) द्वारा नियंत्रित की जाती है। फिर भी, भारत सरकार (कारोबार का आवंटन) नियमावली 1961 के उपबन्धों के अनुसार अखिल भारतीय सेवाओं को शामिल करने वाले नियमों और विनियमों को तैयार करने और उनमें संशोधन करने से सम्बन्धित कार्य इसी विभाग के पास हैं।³

संविधान के इसी भाग के दूसरे अध्याय में मधीय लोकसेवा आयोग का उल्लेख है जो इन सेवाओं की भर्ती करे तथा भारत सरकार को सेवा सम्बन्धी विषयों में परामर्श दे।

(6) सेवाकाल की सुरक्षा

(Security of Service Tenure)

भारतीय संविधान की धारा 309 केन्द्रीय समझ तथा राज्यों की व्यवस्थापिकाओं को उनके क्षेत्र में लोकसेवाओं की नियुक्ति तथा सेवा की शर्तों

1 The Indian Constitution, Article-312 (a)

2 The Indian Constitution, Article-312 (b)

3 भारत सरकार का अधिकार प्रशासनिक सुधार विभाग, गृह मन्त्रालय को वापस सौंपा है।
1983-84, पृ. 10

के नियमन का अधिकार देती है। धारा 310 में उल्लेख है कि लोकसेवा के कर्मचारी केन्द्र में राष्ट्रपति और राज्यों में राज्यपालों के प्रसाद-पर्यन्त ही अपने पद पर कार्य करेंगे। इस प्रावधान का यह अर्थ कदापि नहीं है कि राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल स्वेच्छापूर्वक कभी भी किसी अधिकारी को उसके पद में हटा देंगे। सविधान में लोकसेवा की सेवा-सुरक्षा के लिए उपयुक्त व्यवस्था की गयी है। धारा 311 के अनुसार लोकसेवा के किसी भी सदस्य को उसे नियुक्त करने वाले अधिकारी से नीचे के अधिकारी द्वारा नहीं हटाया जा सकता। किसी कर्मचारी को हटाने अथवा पदावनत करने से पूर्व उसे अपने पद में सफाई देने का पूरा अवसर दिया जाएगा।¹ इस सम्बन्ध में आलोचकों की आपत्ति है कि सविधान द्वारा लोक-कर्मचारियों को इतनी सुरक्षा प्रदान करना कार्यकुशलता और अनुशासन के हित में नहीं है। सविधान के 15वें संशोधन द्वारा इस स्थिति को कुछ नरम बनाते हुए लोकसेवा के विरुद्ध की जाने वाली अनुशासनारम्भ कार्यवाही को भी अन्तः बनाया गया है। सधनुसार दोषारोपित सरकारी कर्मचारी को अपना पक्ष प्रस्तुत करने का अवसर केवल उस समय दिया जाता है जबकि उपयुक्त भाव में प्राप्त प्रमाणों के आधार पर उसके विरुद्ध प्रस्तावित दण्ड की अन्तिम रूप दिया जाना होता है।

(7) रोजगार के समान अवसर

(Equal Opportunities of Employment)

भारतीय सविधान की धारा 15 (1) के अनुसार राज्य किसी नागरिक के साथ धर्म, जाति, निग, नस्ल, जन्म-स्थान या इनमें से किसी एक के आधार पर भेदभाव नहीं करेगा। सरकार द्वारा प्रस्तुत रोजगार के अवसरों के सम्बन्ध में भी यह बात लागू होनी है, किन्तु सविधान इतने से ही सन्तुष्ट नहीं होता। इसकी धारा 16 (1) में स्पष्ट उल्लेख है कि राज्य के अधीन नौकरी और पदों के बारे में सभी नागरिकों को समान अवसर प्राप्त होंगे।² व्यवहार में यह व्यवस्था काफी महत्वपूर्ण है क्योंकि अब से सरकार ने सामाजिक और आर्थिक विकास के कार्यों में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेना प्रारम्भ किया है तब से सरकार में रोजगार के अवसर बढ़ गए हैं। शिक्षित वर्ग को रोजगार देने वालों में सरकार सबसे आगे है। रोजगार की समानता के साथ-साथ सविधान ने शोषित समुदायों की सुरक्षा के लिए विशेष प्रावधान रखे हैं। सधनुसार एक निश्चित अनुपात में विभिन्न महत्वपूर्ण सरकारी पद अनुसूचित जाति और जनजाति के सदस्यों के लिए सुरक्षित रख लिए जाते हैं।

लोकसेवाओं में अवसर की समानता के सन्दर्भ में प्रशासनिक सुधार आयोग ने एक अन्य प्रश्न की ओर ध्यान आकषिप्त किया है। आयोग ने पनि और पत्नी दोनों के सरकारी कर्मचारी बनने पर एतराज उठाते हुए इसे सामाजिक न्याय के

1 आभातकाल के समय सविधान का यह प्रावधान निम्नलिखित था।

2 "There shall be equality of opportunity for all citizens in matters relating to employment or appointment in any office under the state"

प्रतिकूल बताया है। देश में रोजगार के मौमिन अचमक हैं। यदि एक ही परिवार के पास दो पद चले गए तो दूसरा परिवार एक सम्भावित पद से वंचित रह जाएगा। इस प्रकार बेरोजगारी की समस्या घम्भीर बनेगी। आयोग ने सुझाव दिया कि सरकार में रोजगार के अवसर पनि और पत्नी में से एक को ही दिए जाते। अवसर की समानता पनि और गरीबों के बीच न होकर परिवारों के बीच स्थापित की जाए। यह व्यवस्था प्रशासनिक दृष्टि से भी उपयोगी है क्योंकि पति-पत्नी दोनों के सरकारी कर्मचारी होने पर उन्हें एक ही स्थान पर रखने की समस्या गम्भीर हो जाएगी।

भारतीय लोकमेवाओं में प्रवेश के लिए अवसर की समानता हेतु सांविधानिक, संस्थागत, व्यावहारिक तथा संज्ञानिक सभी दृष्टियों में विभिन्न उपाय किए गए हैं किन्तु स्वतंत्रता के बाद के इतिहास और वर्तमान वस्तुस्थिति में स्पष्ट है कि "जितना किया इलाज मजबूत करना ही गया।" योग्यता, कुशलता और प्रतिभा को यथोचित स्थान देने के लिए अनेक प्रयास किए गए हैं किन्तु सभी असफल हुए और योग्यता को बीराहे पर नीलाम होने में नहीं बचा सका। लोकमेवों की मर्जी के समय माई मनीजावाद रिश्तों के रूप में चांदी का तूना, राजनीतिक पदाधिकारियों का पक्षपातपूर्ण दबाव जातिवाद, धर्मवाद, सम्प्रदायवाद, क्षेत्रवाद पर आधारित सभी मनोवृत्तियाँ दादाभीरो और मुंडागर्दी, मुशामद और कमलागीरी आदि विभिन्न राहु-केतुओं के बीच प्रतिभा और योग्यता का चन्द्रमा प्रायः उभर ही नहीं पाता। अनेक बार तो उसकी झूल-हरा हो जाती है और अवसर की समानता की घोषणा केवल मृग-मरीचिका बनकर रह जाती है।

(8) दोषपूर्ण सेबीवर्ग व्यवस्था

(A Defective Personnel System)

विद्वेता चिन्तन, माहिर्य और विवेकबुद्धि की राय से प्रभावित स्वतंत्रता के बाद की भारतीय सेबीवर्ग व्यवस्था अनेक दृष्टियों से दोषपूर्ण है। यह एक ओर तो कर्मचारियों के लिए असंतोषजनक है तथा दूसरी ओर जनहित की सिद्धि में असमर्थ है। स्वतंत्रता की रक्षण-जयन्ती मनाने के बाद भी यह जनता का विश्वास प्राप्त नहीं कर सकी है। इसने यहाँ की जनता और नेता दोनों की अचहेनता की है। प्रशासकों के प्रति जन असन्तोष के कारण अनेक सरकारी योजनाएँ कार्यान्वित नहीं हो पाती अथवा असफल हो जाती हैं। अनेक अनुभववादी (Empirical) अध्ययनों से ज्ञान हुआ है कि प्रशासन और जनता के बीच का सम्बन्ध अविश्वास, विरोध, पृथक्ता, मध्यम और अचहेनता पर आधारित है। जनता मोचनी है कि प्रशासन उनकी सहायता करने की अपेक्षा श्रुतियाँ तलाश करने में अधिक रुचि लेता है और प्रशासकों बिना रिश्तों लिए कोई काम नहीं करते। प्रशासन में देरी, भ्रष्टाचार, उचित मन्त्र का प्रभाव तथा उत्तरदायित्व की अचहेनता जैसे दोष भरे पड़े हैं। दूसरी ओर प्रशासक साबने हैं कि जनता जानबूझकर सरकारी

योजनाओं में टांग अड़ाती है। वे राजनीतिक हस्तक्षेप की सारी बुराइयों की जड़ मानते हैं।

भारतीय गौकरशाही के विरुद्ध की गई सारी बुराइयों की वास्तविक जड़ें सेवीवर्ग प्रशासन की दोषपूर्ण तकनीकों में निहित हैं। अधिकारियों का असहायतापूर्ण दृष्टिकोण कार्यसम्पन्नता में अनावश्यक देरी, भ्रष्टाचार आवश्यक वस्तुओं की अनुपलब्धि, जन-साधारण की सेवाएँ प्रदान करने वाले अधिकारियों को अवहेलना, भाई-भतीजेवाद और पक्षपात का प्रभाव, जनता की शिक्षावर्तें सुनने और उनका निवारण करने की अपर्याप्त व्यवस्था आदि दोष जिनमें न किसी रूप में सेवीवर्ग प्रबन्ध की दोषपूर्ण व्यवस्था के परिचायक हैं। शहरो से निकले शिक्षित वर्ग के प्रशासनिक अधिकारी अपने व्यावसायिक हितों में अधिक रुचि लेते हैं। जनता की सेवा उनके आदेशों की कार्यशूची में कोई स्थान नहीं रखती।

(9) सेवीवर्ग में राजनीतिक हस्तक्षेप

(Political Interference in Personnel Management)

भारत में सेवीवर्ग प्रशासन राजनीति के शिकवे में ग्रस्त है। मन्त्रियों और मंत्रियों तथा विधायकों के टेमीफोन तथा निजी पत्र सेवीवर्ग की भर्ती, पदोन्नति, वेतन, प्रशुभासन आदि पर अनूचित दबाव डालते हैं। योग्य और प्रतिभाशाली प्रत्याशी ताकते रह जाते हैं तथा मध्यस्थरीय व्यवस्था साधारण योग्यता वाले लोग सरकारी पदों को हटप लेते हैं। अयोग्य व्यवस्था कम योग्य कार्यकर्त्ताओं के कारण प्रशासनिक कार्यकुशलता घट जाती है। पदोन्नति के मामलों में राजनीतिक हस्तक्षेप कर्मचारियों के मनोबल को गिरा देता है। वे अपने कार्य की ओर विशेष ध्यान देने की अपेक्षा राजनीतिक जोड़-तोड़ में लग जाते हैं क्योंकि उन्नति का यही सरल और सफल मार्ग गेष रह जाता है। प्रशासनिक अधिकारियों के दिन-प्रतिदिन के कामों में काफी राजनीतिक हस्तक्षेप किया जाता है। राजस्थान के प्रशासनिक समुदाय में एक रोचक बात प्रचलित है। तदनुसार एक मन्त्री की पक्षपातपूर्ण सिफारिश की जब उसके सचिव ने कई दिन तक कार्यान्वित नहीं किया तो मन्त्री महोदय ने उसे बुला भेजा और अपने जूते की ओर इशारा करते हुए प्रश्न किया कि यदि पाँच में जूता न आए तो पाँच कटाया जाता है अथवा जूता बदला जाता है। मन्त्री ने सजग किया कि सचिव इतने में ही सारी बात समझ ले। कहने का तात्पर्य यह है कि अर्वाचनीय राजनीतिक नियन्त्रण द्वारा प्रशासकों को नियम विरोधी, अनियमित, अर्वाचनीय, पक्षपातपूर्ण जनहित विरोधी और अनुत्तरदायी कार्य करने के लिए मजबूर किया जाता है। पलट नीवरशाही प्रजातान्त्रिक आदेशों और विकासवादी लक्ष्यों को पूरा नहीं कर पाती। भूतपूर्व सुरक्षा सचिव श्री पी वी भार राव ने इसका एक रोचक उदाहरण प्रस्तुत किया है। एक मन्त्री ने एक गाँव में अपना दौरा करते समय कुछ लोगों को भूमि देने के आदेश प्रसारित किए। बाद में जब दूसरे मन्त्री इस गाँव के दौरे पर आए तो उन्होंने अपनी सार्वजनिक घोषणा में पूर्व आदेशों को रद्द कर दिया। आश्चर्य यह है कि यथार्थ में

इन दोनों ही मन्त्रियों को भूमि देने और न देने की सत्ता नहीं थी, यह किसी तीसरे मन्त्री के क्षेत्राधिकार का विषय था। यही राय को मत है कि मन्त्रियों द्वारा मन्कारी अधिकारियों की नियुक्ति पदोन्नति, स्थानान्तरण अनुशामनात्मक कार्यकारी आदि के रूप में जो कुछ भी कहा या किया जाता है उसका प्रशासनिक कार्यकुशलता पर गम्भीर प्रभाव पड़ता है। राजनीतिक स्वार्थ प्रशासनिक नियमों को बदल देने हैं। वे ऐसे अनेक पदों का प्राविष्टार करने हैं जिनकी आवश्यकता एक उपयोगिता नगण्य है किन्तु केवल अपने समर्थकों एवं स्वयंसेवकों के मरण-शोषण की व्यवस्था के लिए करवानाओं पर यह अनावश्यक भार डाला जाना है। इसी प्रकार नए विभाग खोले जाते हैं तथा पुराने विभागों का विस्तार किया जाता है।

राजनीतिक हस्तक्षेप और पक्षपात मण्डन के कुछ मदद्यों को लापरवाह बना देता है और अन्य को समन्वित तथा जिटोनी बना देता है। पलन मण्डन में प्रशासन की गम्भीर समस्या उठ खड़ी होती है। ऐसे दानाकरण में प्रशासनिक कर्मचारियों को दिया गया प्रशिक्षण भी केवल औपचारिक और पागली बनकर रह जाता है। कर्मचारी यह जानना है कि राजनीतिक पृष्ठपोषण के होने पर प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं है और न होने पर प्रशिक्षण अनुपयोगी है। राजनीतिक हस्तक्षेप के कारण पदोन्नति में काफी अनियमितताएँ होती हैं। बरिष्ठ तथा योग्य कर्मचारी देखते रह जाते हैं और नीचे वालों को सर पर बँठा दिया जाता है। इस सारी स्थिति का मजबूत चित्रण करते हुए एन बी बनर्जी ने लिखा है कि "प्रशासन का राजनीतिक दलों के त्रीडा-स्थल के रूप में प्रत्यावर्तन तथा निजी स्वार्थों की ओर झुकाव बाढ़े यह समाजवाद या सामाजिक प्रदानम्न के आवरण में ही क्यों न हो, देश के मज्जे शिन में नहीं है। इससे केवल भ्रष्टाचार, माई भनीवाद, अकार्यकुशलता एवं क्षेत्रवाद को ही बढ़ावा मिलता है जो स्वयम्भूत के बाव सभी दलों द्वारा सुलभ प्रोत्साहित किए जा रहे हैं।"¹

(10) सेबीवर्ग की प्रकृति एवं चरित्र

(The Nature and Character of Personnel)

भारतीय सेबीवर्ग प्रशासन के पूर्ववर्गित दोषों का गम्भीर तथा तात्कालिक परिणाम प्रशासनिक पदों पर अयोग्य, अष्ट, अकार्यकुशल तथा बेईमान पदाधिकारियों की नियुक्ति की है। यहाँ प्रतिभाशाली प्रत्याशी भी पूरे विश्वास के साथ यह नहीं कह सकता कि उसका चयन हो जाएगा क्योंकि चयन के समय भ्रष्टाचार, रिश्वत, माई-भनीवाद और भ्रष्टाचार जैम अवांछनीय नस्ल का बोधनाला रहता है। इस दौड़ में अधिकतम योग्य प्रत्याशी पिछड़ जाते हैं तथा माधारण बुद्धि के लोग पदों पर प्रतिष्ठित हो जाते हैं। सामाजिक मरचना में

1 P. V. R. Rao . Red Tap and White Cap, Delhi, Orient Longmans, 1970, p 109

2 A. B. Banerjee . Under Two Masters, 1970, p. 234

निम्न अथवा मध्यम वर्ग के होने के कारण ये अधिकतर महत्वाकांक्षी होते हैं। इनकी महत्वाकांक्षाएँ इन्हें कार्यकुशलता की ओर प्रेरित करने की अपेक्षा उन्नति के भ्रष्ट तरीके अपनाने को प्रेरित करती हैं। ये धन-दौलत, प्रतिष्ठा और शक्ति की दौड़ में शामिल हो जाते हैं। इनके द्वारा 'रम, रमणी और रमी' (Wine, Woman and Wealth) के द्वारा कार्य किए और कराए जाते हैं। उनका पूरा दृष्टिकोण बदल जाता है। ये स्वयं को जनसेवक मानने की अपेक्षा जनता को अपना सेवक मानने लगते हैं।

भारतीय लोक-सेवा के अधिकांश सदस्य धनिक वर्ग के होने के कारण अथवा धनी बनने की अभिलाषा से प्रायः धनवानों के एजेंट के रूप में कार्य करते हैं। इनकी सारी नीतियाँ और रीतियाँ मध्यम वर्ग के हितों की रक्षा का कार्य करती हैं। जन-साधारण तथा निर्धन वर्ग के लिए इनका व्यवहार झूठकार और मद से पूर्ण होता है। ये उपयुक्त मानव सम्बन्धों की स्थापना में प्रयत्नशील, प्रयत्नशील और सदैव कुर्सी की प्राप्ति एवं अनुरक्षण में प्रयत्नशील रहते हैं। वे किसी भी प्रशासनिक समस्या पर विचार करते समय मानवता के आधार पर नहीं बल्कि बौद्धिक या तात्कालिक रूप में सोचते हैं क्योंकि उनका ध्यान जिन प्रतिपक्षी परीक्षाओं द्वारा किया जाता है उनमें प्रारम्भिक गुणों का कोई महत्त्व ही होना बल्कि बौद्धिक उपलब्धियों की स्पर्धा रहती है। कुछ भिन्नतर लोक-सेवाओं में कार्य का वातावरण इस प्रकार का बन जाता है कि लोक-सेवक बिना कष्ट उठाए अधिक फल की प्राप्ति के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। वे नेहरूजी के आदर्श वाक्य 'आराम-हराम है' की 'काम हराम है' के रूप में परिणत कर लेते हैं।

भारत में विशिष्ट वर्गीय संरचना पर एक दृष्टि (A Glimpse of Elite Structure in India)

प्रत्येक समाज में शक्ति, प्रभाव, सत्ता, प्रतिनिधित्व के गुण, स्वातन्त्र्य, समता, व्यवहार कौशल आदि की दृष्टि से लोगों में अन्तरों का रहना स्वाभाविक है और ये अन्तर ही समाज में विशिष्ट अथवा अभिजन-वर्ग, साधारण वर्ग आदि की रचना करते हैं। विशिष्ट-वर्ग या अभिजन-वर्ग सिद्धान्त (Theory of Elite Class) के अनुसार जन-साधारण के बीच कुछ लोग निश्चय ही अन्य की अपेक्षा श्रेष्ठ होते हैं और उनके विचारों तथा दृष्टिकोणों का अधिकतर धारण किया जाता है। ये श्रेष्ठतर व्यक्ति ही अभिजन-वर्ग अथवा विशिष्ट-वर्ग का निर्माण करते हैं। समाज के कोन-कोन से व्यक्ति अभिजन-वर्ग में पाते हैं, यह बात अलग-अलग समाजों में अलग-अलग पाई जाती है। सामाजिक क्षेत्र में भी विशिष्ट-वर्ग का अपना महत्त्व होता है और राजनीतिक एवं प्रशासनिक क्षेत्र में भी विशिष्ट या अभिजन-वर्ग अपनी विशिष्ट भूमिका निभाता है। राजनीतिक और प्रशासनिक कार्य-क्षेत्र के विस्तार के साथ-साथ राजनीतिक एवं प्रशासनिक अभिजन-वर्ग या विशिष्ट-वर्ग का महत्त्व बढ़ता जा रहा है।

किमी भी राजनीतिक व्यवस्था में लोग अपनी विशिष्ट योग्यताओं, कार्य-क्षमता, नेतृत्व आदि गुणों के कारण देश की राजनीति और समाज में प्रभाव जमा लेने हैं उन्हें राज्य विज्ञान की भाषा में राजनीतिक अभिजन-वर्ग (Political Elite) कहा जाता है। राज्य मस्या के उदय से ही प्रशासनिक, राजनीतिक कार्यों के लिए ऐसे विशेषण लोगों की आवश्यकता रही है जिनमें विशेष क्षमताएँ, विवेक गुण हों। राजनीतिक अभिजन-वर्ग की व्याख्या करते हुए कार्न वे फ्रेडरिक ने लिखा है कि—यह उन लोगों का एक समूह होता है जो राजनीति में द्वितीय कार्य-सम्पन्नता के द्वारा विशिष्ट होते हैं जो एक विशेष समाज के शासन को अपने हाथों प्रभावशाली रूप में एकाधिकृत कर लेते हैं और जिनमें समूह की एकता की भावना होती है जो समय-समय पर सहयोग के रूप में अभिव्यक्त होती है। एक राजनीतिक विशिष्ट वर्ग शक्ति और शासन प्राप्त करने की योग्यता में काफी मात्रा में बढ़ जाता है।

यद्यपि राजनीतिक अभिजन-वर्ग और प्रशासकीय अभिजन-वर्ग (Ruling or Governing Elite) में भिन्नता है, तथापि यह भिन्नता ऐसी नहीं है कि राजनीतिक अभिजन-वर्ग प्रशासकीय अभिजन-वर्ग से सम्बन्धित न हो या उस श्रेणी में या न मर्के और इसी प्रकार प्रशासकीय अभिजन-वर्ग की श्रेणी में न या सकें। अतः विचारकों का मत है कि दोनों को परस्पर भिन्न किया जाना चाहिए लेकिन फ्रेडरिक आदि का मत है कि ऐसा करना अभ्येष्टादक होगा। जो व्यक्ति राज्य में विशेषज्ञ है वह प्रशासन से सम्बन्ध नहीं रखेगा, यह सन्देह की बात है।

संरचना और संगठन (Structure and Organisation)

नीकरशाही के प्रसंग में जब हम विशिष्ट वर्ग (Elite) की बात करते हैं तो हमारा आशय प्रशासन के उच्च पदों पर आसीन उन अधिकारियों से होता है जो सामान्यतः अपनी प्रकृति स्वर, विचार, पृष्ठभूमि आदि की दृष्टि से आम लोगों से भिन्नता लिए होते हैं, उनमें आम लोगों में अपने आपको श्रेष्ठतर मानने की भावना (Superiority Complex) विद्यमान होती है, वे प्रायः आम जनता के साथ धुनना-मिलना पसन्द नहीं करते, वे लोकतन्त्र की बात तो करते हैं पर उनका व्यावहारिक आचरण लोकतन्त्रीय नहीं होता। परतन्त्र भारत में इंडियन सिविल सर्विस (I C S) के अधिकारी इस नीकरशाही विशिष्ट-वर्ग की यादगार मुनि थे, तो स्वतन्त्र भारत में भारतीय प्रशासनिक सेवा (I A S) के बहुत से अधिकारी नए परिवेश में न्यूनतमिक उसी परम्परा को निभा रहे हैं।

नीकरशाही के प्रसंग से वर्ग की अवधारणा को हम उदाहरण रूप में अधिक प्रच्छदी तरह समझ सकेंगे और इसके लिए आजादी से पहले के तथा आजादी के बाद के भारतीय उदाहरण अधिक उपयुक्त होंगे। स्वतन्त्रता से पूर्व तक इंडियन सिविल सर्विस (I.C.S.), इंडियन पुलिस सर्विस (I.P.S.), इंडियन पोस्टल सर्विस

संरचना का सध्यात्मक विश्लेषण दिया है और आई ए एम अधिकारियों की प्रामाण्य एवं शहरी, शैक्षणिक, व्यावसायिक, पैतृक आदि पृष्ठभूमियों को स्पष्ट किया है। उनके द्वारा संकलित सारणियाँ प्रकट करती हैं कि अपनी सामाजिक-आर्थिक पृष्ठभूमि में वर्तमान आई ए एस अधिकारी समाज में एक 'विशिष्ट-वर्ग समूह' (Elite Groups) माने जाते हैं।

वास्तव में जब तक नौकरशाही में एक 'विशिष्ट-वर्गवाद' (Elitism) विद्यमान है तब तक व्यवहार में यह अपेक्षित सीमा तक लोकतन्त्रात्मक नहीं हो सकती। निष्पक्षता की परम्परा का निर्वाह भी तभी सम्भव है जब अधिकारी तब भी उन व्यापक उद्देश्यों के लिए प्रवृत्त हो जो राजनीतिक सरकार अपने 'चुनाव घोषणा पत्रों के माध्यम से जनता के सम्मुख घोषित कर चुकी है। विभिन्न देश समाजवाद अथवा सामाजिक ढाँचे वाली शासन-व्यवस्था की बातें करते हैं, लेकिन यह ठीक उन अधिकारियों के माध्यम से सम्भव है जो अपने आपको विशिष्ट वर्ग समूह (Elite Group) मानकर चलते हैं, जिनकी सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक एवं शैक्षणिक पृष्ठभूमि आम लोगों से भिन्न रही है और जिनमें सामान्य जनता के दुख-सुख या उनकी भावनाओं को समझने की कोई क्षमता नहीं है।

भूमिका या कार्य और सुझाव (Role and Suggestions)

प्रथम यह देखना आवश्यक है कि भारत जैसे एक लोकतान्त्रिक देश में नौकरशाही की क्या भूमिका अपेक्षित है और तथाकथित विशिष्ट-वर्ग के विचार और व्यवहार में क्या परिवर्तन होने चाहिए।

सीप के नौकरशाह संगठन और अपने अधीनस्थों के मालिक होने हैं। राजनीतिक सरकार केवल नीति-निर्माण में उनसे सहायता एवं परामर्श लेती है बल्कि नीतियों के क्रियान्वयन के लिए भी उन पर निर्भर करती है। यही कारण है कि अनेक विचारकों ने नौकरशाही को सरकार की चौथी शाखा (Fourth Branch of Government) तक कह दिया है। ये नौकरशाही जिनकी पहला प्रशासकीय विशिष्ट वर्ग में की जाती है, जो कार्य करते हैं और जो भूमिका इसे निभानी चाहिए उसे हम निम्नवत् रख सकते हैं—

1. किसी भी लोकतान्त्रिक सरकार का सच्चा मापदण्ड बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं की पहचानना और उनके अनुसार कार्य करना है। संस्थाओं में नवीन प्रयोग लाने के लिए नौकरशाही अथवा लोक-सेवा द्वारा आवश्यक कुशलता और अनुभव प्रदान किया जाना चाहिए। इस अर्थ में नौकरशाही एक सामाजिक साधन है जो व्यवस्थापिका के अनिवार्य और उसकी प्रति के मध्य स्थित दूरी को भरती है। व्यवस्थापिका के निर्णयों को क्रियान्वित करने का भार नौकरशाही पर होता है लेकिन समुचित रूप से इस भार का वहन

तब तक नहीं किया जा सकता जब तक नौकरशाही सामाजिक परिवर्तनों को समुचित रूप में न पहचाने और अपने रुढ़िगत दृष्टिकोण को खींचता न बनाए नौकरशाही विशिष्ट वर्ग प्राथ विचारों, कठोरताओं और मिश्रणाओं के क्षेत्रों में ऐसा रहता है कि वह जन-साधारण की आकांक्षाओं को समझने की परवाह नहीं करता और जब तक ऐसा नहीं करता और जब तक ऐसा नहीं होता तब तक बदलती हुई सामाजिक मौनों के अनुरूप समुचित कार्य नहीं किया जा सकता।

2 नौकरशाही में विशिष्ट वर्गवाद की सबसे बड़ी अभिव्यक्ति इस रूप में है कि वे ऊँची कुर्सी पर बैठने की स्वयं की जनता में ऊपर धक्का जनता का स्वामी समझने लगते हैं और इस दृष्टिकोण से किमी वर्ग प्रयत्न शक्ति विशेष के साथ पक्षपात करने में सहज नहीं करते। एक लोकतान्त्रिक समाज में लोक प्रशासकों की स्वयं की जनता का सेवक मानना चाहिए। उनसे अपेक्षा है कि वे जनता की कठिनाइयों को दूर करें और जनता के प्रश्नों का समाधान करने को सदैव तैयार रहे। उनके प्रशासन की ध्वनि कभी नहीं है कि वह जन-आकांक्षाओं के विना अनुकूल है धन स्वाभाविक है कि नौकरशाही लोक-सम्पर्क में महत्त्व को समझे। लोक-सम्पर्क का मूल उद्देश्य जनता की आवश्यकताओं को समझना, उनके साथ प्रगतिशील अनुभवों का सम्बन्ध करना और व्यवहार में लोकप्रिय बनना है। लोक-सम्पर्क के माध्यम से कठिनाइयों को सावर उनसे उचित निदान की व्याख्या करना सम्भव है। समुचित लोक-सम्पर्क प्रशासकों में यह अनुभूति पैदा करने में होगा कि वे सामान्य जनता के अंग हैं जो कर्तव्यों का दायित्व निभाने के लिए कुर्सी पर बैठे हैं, अतः उन्हें अपने आपको कोई विशिष्ट वर्ग समूह (Elite Group), नहीं समझना चाहिए।

3. नौकरशाही विशिष्ट वर्गों का नीति-निर्धारण में योगदान होता है, व्यवस्थापिका बहुत कुछ प्रशासनिक विशेषज्ञों पर आधारित रही है, क्योंकि मार्क्सवादी नीति में प्रायः ऐसी तकनीकी जटिलताएँ पायी जाती हैं जिनमें विशेष ज्ञान की आवश्यकता होती है। नीति-निर्माण पर नौकरशाही का प्रभाव व्यवस्थापिका की प्रक्रिया के दो मोड़ों पर पड़ता है। प्रथम, व्यवस्थापन की पद्धतियों के लिए तथा प्रस्तावित विषयों पर व्यवस्थापिका को सिफारिश करने के लिए प्रायः नौकरशाही को आमन्त्रित किया जाता है। दूसरे, व्यवस्थापिका द्वारा पारित विधियों को क्रियान्वित करने में नौकरशाही कुछ स्वायत्तता का प्रयोग करती है। नौकरशाही का परामर्श महत्त्व रखता है क्योंकि यह जानती है कि नीति को व्यवहार में किस प्रकार क्रियान्वित किया जाएगा। यदि नीति के उद्देश्य उपलब्ध नहीं हो पाते तो इसकी जानकारी भी नौकरशाही द्वारा ही प्रदान की जा सकती है।

प्रशासनिक अधिकारी अपने राजनीतिक प्रयत्नों के साथ चार प्रकार से सम्बन्ध रखते हैं। प्रथम, आवश्यक उद्देश्य, प्रदान करने नीति-निर्माण में सहायता करते हैं, निम्न नीति के व्यवहार की समस्याओं का उन्नेष करते हैं और उन

नीतियों पर एक विशेषज्ञ की हैसियत से स्वतन्त्र आलोचना प्रस्तुत करते हैं। हमारे, अपनी प्रशासकीय स्वेच्छा वृत्ति क्षेत्र में वे नवीन नीतियों की रचना कर सकते हैं। तीसरे, राजनीतिक प्रमुख द्वारा निर्धारित नीति को त्रिपान्वित करने में मन्दमं में अपने अधीनस्था को आवश्यक निर्देश देकर उनके कार्यों का निरीक्षण करके और अन्य उपायों से सम्पूर्ण कार्यक्रम को पूरी गति दे सकते हैं। चौथे, वे अपने राजनीतिक परिप्लों को किसी भी प्रभाव से सम्बन्धित अपने विचारों से परिचित करा सकते हैं जिन पर कि परामर्श देन का अधिकार उनकी भिन्न हुआ है।

जब नीति को निष्कारण और नीति के त्रिपान्वयन में नौकरशाही की अपनी प्रभावशाली भूमिका होती है तो उनसे अपेक्षित है कि वे सन्तुष्टि और विशिष्टवादी विचारधारा के आस में न पड़े रहें। जन-साधारण की आशाओं, आकांक्षाओं के प्रति सहानुभूतिपूर्ण दृष्टि रखें, लोगों की अपेक्षाओं को समझें और नीति सम्बन्धी निष्कारण के समय इस बात का ध्यान रखें। नीति-त्रिपान्वयन के समय के आवश्यक अडमेलवादी का स्वरूप न अपनाएँ। राजनीतिक प्रमुख प्रायः जनता के निकट सम्पर्क में रहते हैं एवं नौकरशाही समुचित परामर्श देन द्वारा उनसे पूर्ण सहयोग करें। भारत जैसे देश में नौकरशाही के अद्विष्ट और रुढ़िवादी रूप के कारण ही बहुत सी नीतियाँ समुचित रूप से त्रिपान्वित नहीं हो पायी और इसलिए प्रधानमंत्री महोदय जनक दूसरे सदस्यों को आई. सी. एम. के नेतृत्व से प्रभावित प्रशासनिक मशीनरी को गया दृष्टिकोण देना होगा, 'उनको नई गति देनी होगी और ऐसा ठाँव प्रदान करना होगा जो समाजवादी समाज के उद्देश्यों को तेजी से पूरा करने में सहायक हो सके तथा जो जन-साधारण की आशाओं आकांक्षाओं को नाब लावार्य बँटा कर कार्य कर सके।

4 नौकरशाही से अपेक्षित है कि वे प्रतिद्वन्द्वी हितों के बीच कुशल समायोजन करें। वे लोक-हित विरोधी दावों, सेवित व्यक्तियों की मांगों, मंगलनात्मक आवश्यकताओं और व्यक्तिगत मूल्यों की प्राथमिकताओं के बीच सन्तुलन स्थापित करें। नौकरशाही के कार्यों में व्यावसायिक मूल्यों के बीच कई बार विरोध उत्पन्न हो जाता है अतः यह आवश्यक है कि निरुपेक्षिते समय प्रशासनिक अधिकारी व्यक्तिगत नैतिकता और व्यावसायिक धारदण्ड दोनों का ध्यान रखें।

हाल ही कुछ लोगों ने यह विचार प्रकट किया कि चूंकि प्रशासक वर्ग या कर्मचारी वर्ग सरकार की नीतियों एवं कार्यक्रमों से प्रतिभूत (Committed) नहीं हैं अतः वे उन कार्यक्रमों को सफल बनाने का पूरा-पूरा प्रयास नहीं करते। यदि प्रतिभूत प्रशासक वर्ग ही तो कार्यक्रमों के सफल होने की सम्भावना बढ़ जाएगी। वास्तव में प्रतिभूत प्रशासक वर्ग का मोडल उन देशों में उपयोगी सिद्ध हो सकता है, जहाँ राजनीतिक मत्ता स्थायी रूप से एक दल के हाथ में रहनी हो, जैसे- सोवियत रूप में। जहाँ इस प्रकार की परिस्थिति नहीं है और दलों के सत्ताह्रा होने और मत्ता से हटाने का श्रम बना रहता है, वहाँ पर प्रतिभूत प्रशासक या कर्मचारी वर्ग से अनेक प्रकार की समस्याएँ उत्पन्न हो जाएगी।

हाल ही के वर्षों में सामान्य प्रशासकों (Generalists) के कार्यों की कटु आलोचना हुई है। प्रायः कहा जाना है कि अधिक एवं औद्योगिक क्षेत्रों में सरकार की अक्षमता का एक बड़ा कारण यह है कि सामान्य प्रशासकीय सरकारी नीतियों को बनाने के लिए उत्तरदायी होनी हैं। नीति निर्धारित करने वाले पदों पर सामान्य प्रशासकों के एक छत्र अधिकार के प्रति अनेक देशों में कटु-प्रतिक्रियाएँ हुई हैं। 1968 में फुल्टन समिति की रिपोर्ट में कहा गया था—'जनानिष्ठा, इंजीनियरों और अन्य विशेषज्ञ वर्गों के सदस्यों को न तो पूरा उत्तरदायित्व एवं अवसर दिया जाता है और न ही उस उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिए अधिकार ही दिए जाते हैं। प्रशासकीय सुधार समिति ने भी घाई ए एस अधिकारियों के उच्च नीति निर्माणकारी पदों पर उनके एकछत्र अधिकार पर अक्षुण्ण संपादना का परामर्श दिया था। उसका कहना था कि इन अधिकारियों को भूमि लगान, न्यायिक कार्य आदि दिए जाने चाहिए। नीति-निर्माणकारी पदों पर इनके एकछत्र अधिकार रोकने के लिए यह सुझाव भी दिया जाना था कि इन पदों को भी प्रथम श्रेणी के अधिकारियों में से, जिनकी बरिष्ठता 8 से 12 साल के बीच हो चुना जाना चाहिए। सामान्य प्रशासकों और विशेषज्ञों के बीच विवाद का अंत करने के लिए आवश्यक है कि दोनों का दर्जा समान कर दिया जाए और उनके वेतनमानों में कोई भेदभाव न हो।

साम्प्रत में भारत में प्रशासनिक वर्ग या नौकरशाही वर्ग अनेक दोषों में पीड़ित है। अधिकारियों में आत्म-बनाया का अविश्वस भाव भरा है, वे अपने कार्यालय की आवश्यकता से अधिक महत्व देते हैं, व्यक्तिगत नागरिकों की सुविधाओं या भावनाओं के प्रति उदासीन रहते हैं, विभागीय नियंत्रणों की सलाह की गोचरीनता और बाध्यकारिता के घेरे में फँसे रहते हैं तथा विनियमों और औपचारिक प्रक्रियाओं के प्रति पूरा झुकाव रखते हैं। वे प्रशासन की विशेष इकाइयों की प्रक्रियाओं को अधिक महत्व देते हैं तथा सरकार को एक सम्पूर्ण रूप में देखकर घट जानने का प्रयास नहीं करते हैं। प्रशासकों और प्रशासितों के बीच का सम्बन्ध लोकतांत्रिक प्रक्रिया का एक मूलभूत भाग होता है। नौकरशाहों के इन दोषों को दूर किया जाना अनिवार्य है। इसके लिए आवश्यक है कि—(1) नवीं प्रक्रिया को पूर्णतः लोकतांत्रिक बनाया जाए, उसमें राजनीतिक अनुपह के लिए कोई स्थान न हो, (2) नियुक्ति के सम्बन्ध में कुछ ऐसी व्यवस्था हो कि समाज के सभी वर्गों को समुचित अनुपात में स्थान मिल सके, (3) नौकरशाही को उसकी सीमा के अन्दर रहने के लिए उसकी शक्तियों को विवेचन कर दिया जाए, (4) नौकरशाहों पर ससद् और मंत्रिमंडल का प्रभावशाली राजनीतिक नियंत्रण रहे ताकि उनके द्वारा शक्ति के सम्भावित दुरुपयोग पर रोक लगाई जा सके (5) नौकरशाहों को सामान्य नागरिकों के प्रति उत्तरदायी बनाया जाए ताकि वे अपने पापों को एक पृथक् वर्ग या जाति के रूप में न समझें, (6) ऐसे प्रशासनिक न्यायिकरण स्थापित किए जाएँ जहाँ सामान्य नागरिक नौकरशाहों के विरुद्ध अपनी शिकायतें

प्रस्तुत कर मकें और दूर करा मर्ने, (7) प्रशासकी और प्रशासितों के बीच सम्पर्क को प्रभावशाली बनाया जाए, एवं (8) सामान्य जनता का सहयोग प्राप्त किया जाए गैर-सरकारी लोगों को भी प्रशासन में योगदान के लिए आमंत्रित किया जाए। नौकरशाहों की आलोचना के सन्दर्भ में हम यह भी ध्यान रखना होगा कि वे वर्तमान ढाँचे में व्यक्तिगत क्षमताओं, कार्यान्वयन नियमों, विनियमों आदि की सीमाओं से बंधे रहते हैं और अपने उद्देश्यों की पूर्ण करने के लिए प्राथिक तथा सामाजिक दानावरण में बहुत कुछ सहायता ले पाते हैं। मॉरॉ राजनीतिज्ञ ढाँचा हम प्रचार का है कि उनके बड़े में बड़े काम को प्रचार-यन्त्र द्वारा दबाया जा सकता है। तत्त्वियों की आशंका से भी अधिकारी जनता से दूर रहने का प्रयत्न करते हैं। अतः आश्चर्यकृत कि कानूनी ढाँचे में भी समुचित परिवर्तन किए जाएँ और नौकरशाहों के मन में दंडी आशंकाओं को दूर करने का दानावरण तैयार किया जाए तथा उन्हें औपचारिकता की दीवार नाचने को उतसाहित किया जाए।

ग्रेट-ब्रिटेन में सेबीवर्ग प्रशासन

(Personnel Administration in Great Britain)

ग्रेट-ब्रिटेन की शासन-व्यवस्था में नागरिक सेवाओं का महत्त्वपूर्ण स्थान है। सिडनी तथा बेट्रिस वेब ने लिखा है कि 'ग्रेट-ब्रिटेन में सरकार का सञ्चालन न तो मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है और न व्यक्तिगत मन्त्रियों द्वारा, बल्कि यह नागरिक सेवा द्वारा किया जाता है।'¹ यह कथन अतिशयोक्तिपूर्ण होते हुए भी ब्रिटिश राजनीति में लोक-संघर्षों के महत्त्व को स्पष्टतः प्रदर्शित करता है। जिन विभागों के मन्त्री प्रभावशाली एवं शक्ति सम्पन्न नहीं होते अथवा विभागीय कर्तव्यों पर विशेष ध्यान नहीं दे पाते उनके सम्बन्ध में यह पर्याप्त सही है। सरकार के कार्य-दिन-प्रतिदिन जितने अधिक जटिल और तकनीकी होते जा रहे हैं, प्रशासनिक अधिकारियों का प्रभाव भी उतना ही अधिक बढ़ता जा रहा है। जनता के प्रतिनिधि प्रशासनिक जटिलताओं एवं तकनीकियों को विशेष आवश्यकता नहीं रखते किन्तु लोक प्रशासकों का इनसे निकट सम्बन्ध रहता है। अतः इनकी पूरी तस्वीर उनके मस्तिष्क में स्पष्ट रहनी है। वे ब्रिटिश प्रशासन के साम्यविक नियमनकर्त्ता बन जाते हैं। रेमजैम्पोर ने आलोचनात्मक ढाँची में यह माना है कि ब्रिटिश शासन-प्रणाली में नौकरशाही की शक्तियाँ प्रशासन, व्यवस्थापन और वित्त इन तीनों ही क्षेत्रों में व्याप्त हैं। वह मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के आवरण में फ्रैंक्स्टीन (Frankenstein) के दैत्य की भाँति पनपी तथा विकसित हुई है और वह अपने सृष्टा का ही भक्षण करना चाहती है।² यह सब है कि नौकरशाही अपनी विशेषज्ञता, सज्जना, भवकाश, संवेदनाओं की जटिलता, तकनीकी एवं व्यापकता के कारण मन्त्रिमण्डल पर विशेष प्रभाव रखती है। इस भूटदमूँ में वह अनिवार्य हो जाता

1 *Sidney and Beatrice Webb - Constitution for a Socialist Commonwealth of Great Britain, 1920, p. 67*

2 *Ramsay Muir : How Britain is Governed, p. 51*

है कि गुण की दृष्टि से लोक सेवाओं का उच्च स्तर हो तथा ये अपने दायित्वों को सफलता एवं कुशलता के साथ निभा सकें।

लोक सेवाओं के उच्च स्तर की माँग अनेक प्रश्न उठाती है, जैसे—क्या लोक सेवाओं के विभिन्न पद देश के प्रतिभाशाली लोगों को अपनी ओर आकर्षित कर पाते हैं, क्या उनके भ्रम की व्यवस्था योग्यतम व्यक्तियों को लेने का प्रबन्ध करती है, क्या नियुक्त पदाधिकारी अपने कर्तव्यों के प्रति निष्ठावान रहते हैं, क्या वे किसी भी दल के मन्त्रियों के साथ निष्पक्ष तथा अनाम दृष्टि से कार्य कर सकते हैं, आदि-आदि। इतने प्रश्नों का सकारात्मक उत्तर सेबीवर्ग प्रबन्ध की उपयुक्त व्यवस्था की माँग करता है। हमारे शब्दों में लोक सेवकों की भर्ती, प्रशिक्षण, वेतन व्यवस्था, अनुशासनात्मक कार्यवाही, पदोन्नति, सेवा-निवृत्ति आदि के लिए समीपजनक व्यवस्था की जानी चाहिए। ग्रेट-ब्रिटेन में वहाँ की अन्य संस्थाओं की भाँति सेबीवर्ग व्यवस्था भी ऐतिहासिक विकास का परिणाम है।

1. लोक सेवा इतिहास की उत्पत्ति (Civil Service is the Product of History)—ग्रेट ब्रिटेन में लोक सेवाओं का वर्तमान स्वरूप अधिक पुराना नहीं है। 19वीं शताब्दी तक यहाँ लोक सेवकों की नियुक्ति अनुग्रह (Patronage) व्यवस्था के आधार पर होती थी। एच एम स्टौट (H M Stout) के कथनानुसार पधिनारियों की नियुक्ति राजनीतिक एवं व्यक्तिगत प्रभाव के आधार पर की जाती थी तथा व्यावसायिक योग्यताओं पर कम ध्यान दिया जाता था।¹ एक बार नियुक्त होने के बाद व्यक्ति अपने पद पर आजीवन बना रहता था। 19वीं शताब्दी के प्रारम्भ में सेबीवर्ग व्यवस्था की इन कुराइयों के विरुद्ध शीघ्र आलोचनाएँ हुईं। सार्वजनिक कार्यालय की तीसरी कतम ने इन पर दृष्टिपूर्वक आघात किया, कतम इसमें सुधार के लिए प्रयास किए जाने लगे। 1854 में ट्रेवेलियन नॉर्थकोट रिपोर्ट (Trevelyan Northcote Report) समूह के सम्मुख प्रस्तुत हुई। इसके आधार पर प्रशासनिक एवं निवृत्ति पदों पर खुली प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा नियुक्तियों की जाने लगी। आर्य दृष्टियों से भी ब्रिटिश लोक सेवा में अनेक सुधार किए गए। ग्लेडस्टन (Gladstone) के अनुसंधान पर एक तीन सदस्यीय नागरिक सेवा आयोग स्थापित किया गया। 1870 में नागरिक सेवाओं में प्रवेश के लिए प्रतियोगी परीक्षाओं का शुभारम्भ हुआ। इसके बाद देश के राजनीतिक और सामाजिक वातावरण में आए परिवर्तनों के साथ-साथ लोक सेवाओं में सुधार के लिए भी अनेक सप्रतिष्ठा और आयोग नियुक्त होते रहे। सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र में राज्य के बायो का विस्तार होने पर लोक सेवकों की संख्या बढ़ गई।

2. वर्तमान ऋपरचना (Present Framework)—ब्रिटिश लोक सेवा पद-सौरानीय रूप में कार्य एवं दायित्वों के आधार पर कुछ वर्गों में प्रवर्धित है। स्टौट ने ब्रिटिश नागरिक सेवा के पाँच वर्गों का उल्लेख किया है।² य है—

प्रशासनिक वर्ग (Administrative Class), अधिकांशी वर्ग (Executive Class), लिपिक वर्ग (Clerical Class), लिपिक सहायक (Clerical Assistant), और टाइपवर्क वर्ग (Typist Class)। ये सभी नागरिक सेवा के राजपरोधीय वर्ग हैं जो प्रशासनिक एवं लिपिकीय कार्य सम्पन्न करते हैं। इसके अनिश्चित अनेक विभागीय और व्यावसायिक वर्ग भी होते हैं जो किसी एक विभाग या कुछ विभागों से सम्बन्ध रखते हैं। विभागीय वर्ग में विशेष कुशलता और यांत्रिक योग्यता वाले पदाधिकारी आते हैं। इनकी नियुक्ति खुली प्रतियोगिताओं द्वारा की जाती है। व्यावसायिक वर्ग में किसी मान्य व्यवसाय से सम्बन्धित पदाधिकारी होते हैं जैसे—वैरिटर, डॉक्टर, शिप्टी, इंजीनियर, वैज्ञानिक आदि। इन सबों पर नियुक्ति प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा नहीं होती बल्कि मान्य योग्यता, विशेष प्रशिक्षण या अनुभव के आधार पर प्रत्याशी के साक्षात्कार द्वारा होती है। ब्रिटिश लोक सेवा में लगभग 7,50,000 कर्मचारी कार्य करते हैं।¹ इनमें प्रशासनिक वर्ग के लोग लगभग 5,000 हैं। ये नौति, रचना, सरकारी यन्त्र के सम्बन्ध और सुधार तथा लोक सेवा विभागों के सामान्य प्रशासन और नियन्त्रण से सम्बन्ध रखते हैं। प्रशासनिक निरुप उच्च पदाधिकारी होते हैं और विस्तार की बातें छोटे पदाधिकारियों द्वारा सम्पन्न की जाती हैं।

3 ब्रिटिश राज के सेवक (Servants of the Crown)—कानूनी रूप से ब्रिटिश लोक सेवा के सभी सदस्य राज के सेवक होते हैं। इस अर्थ में वे गणितों के समान हैं। अनेक बार न्यायालय में आने वाले विवादों में यह स्पष्ट किया गया है कि उच्च पदाधिकारी और निम्न पदाधिकारी समान रूप में क्राउन के सेवक हैं। ये सभी राजा के नाम से अपना कार्य सम्पन्न करते हैं किन्तु अपने सही और सत्य कार्यों के लिए स्वयं उत्तरदायी रहते हैं।

4. न्यायालय के नियन्त्रण क्षेत्र से बाहर (Outside the Jurisdiction of Courts)—न्यायपालिका लोक सेवकों से सम्बन्ध नहीं रखती। कानूनी रूप से सभी लोक सेवक राज के सेवक होते हैं, परंतु ये न्यायालय के क्षेत्राधिकार से बाहर रहते हैं। महारानी या महाराजा द्वारा इनको बिना मुद्रावजा, पेंशन या भत्ता दिए, बिना किसी पूर्व सूचना के पदभुक्त किया जा सकता है। कानूनी आधार पर उनकी सुरक्षा के लिए न्यायपालिका सामने नहीं आ सकती। इन्हीं पर भी यह एक बात तथ्य है कि ब्रिटिश लोक सेवा के सदस्यों का कार्यकाल काफी सुरक्षित है। सम्मेलन निजी रोजगार में लगे किसी भी कर्मचारी से अधिक सुरक्षित है। उनकी सेवा निवृत्ति सम्बन्धी काफी अधिकार प्राप्त होते हैं जिन्हें वे न्यायालय द्वारा नहीं बल्कि उपयुक्त प्रक्रिया द्वारा लागू करा सकते हैं। न्यायपालिका लोक सेवा के सम्पूर्ण संगठन को प्रशासकीय विवेक (Administrative Decision) का विषय मानती है। ब्रिटिश लोक सेवा की रचना और अस्तित्व प्रशासकीय निर्णय पर आधारित है।

17वीं शताब्दी से क्राउन के कर्मचारियों को नियमित करने के लिए सार्वभौम आदेश प्रसारित होने लगे हैं। उस समय सरकार की सारी शक्तियाँ राजा के हाथों में

केन्द्रित थी तथा उनको कार्यान्वित करने के लिए वह कोई भी तरीका अपना सकता था। वह अपनी इच्छानुसार किसी पदाधिकारी को नियुक्त प्रथम पदमुक्त कर सकता था। जब ससद् राजा के व्यय पर नियन्त्रण रखने लगी तो उसने कर्मचारियों की कुल संख्या का ही नियमन किया, व्यक्तियों का नहीं। 18वीं शताब्दी में विरोधी दल ने लोक सेवकों की संख्या घटाने पर जोर दिया क्योंकि लोक सेवाएँ राजा का अनुग्रह (Patronage) की शक्ति देती थी जिनके माध्यम में वह चुनावी तथा ससद् के बहुमत को प्रभावित कर सकता था। ससद् के जो सदस्य क्राउन के अधीन किसी पद पर रहते थे वे राजा या सरकार के प्रभाव में रहने थे।

5 प्रशासनिक आदेशों द्वारा नियमन (Regulation by Administrative Orders)—ब्रिटिश नागरिक सेवा का नियमन प्रशासनिक आदेशों द्वारा किया जाता है। 1855 में लोक सेवाओं का पुनर्गठन सपरिषद् आदेश के आधार पर ही किया गया था। उसके बाद समय-समय पर प्रशासनिक आदेश प्रसारित होते रहे हैं। प्रशासनिक आदेशों द्वारा नागरिक सेवा आयोग की स्थापना की गई है। यह आयोग लोक सेवाओं की भर्ती, स्वीकरण, वेतन, पदोन्नति, छुट्टी, काम के घण्टे, सेवा निवृत्ति की प्राप्ति आदि का नियमन करता है।

प्रत्येक विभाग के कार्य एवं संगठन का नियमन मंत्री द्वारा किया जाता है। मंत्री के नियन्त्रण में रहकर ही विभाग का मुख्य नागरिक सेवक अनुशासन की स्थापना करता है। यद्यपि मन्त्रिमण्डल पानी की तरह आने और हवा की तरह जाते रहते हैं किन्तु लोक सेवाओं के नियम पर्याप्त स्थिर रहते हैं। इस प्रकार प्रत्येक विभाग में कुछ आन्तरिक नियम होते हैं। इनकी व्याख्या विभागीय मंत्री द्वारा की जाती है। जीनिंग्स के शब्दों में, “समस्त सेवा के ऊपर आदेश, नियमन तथा राजकोष के कार्य सक्षिप्त रहते हैं जो सभी लोक सेवकों की नियुक्ति एवं सेवा की शर्तें निर्धारित करते हैं।”

6 सेवा सुरक्षा (Security of Service)—विभागों के आन्तरिक कानून नागरिक सेवाओं को कुछ अधिकार सौंपते हैं। यह एक सुस्थापित नियम है कि विभाग द्वारा की गई अनुशासनात्मक कार्यवाही के विरुद्ध कार्यवाही करने का अधिकार प्रत्येक लोक सेवक को है। लोक सेवाओं की सुरक्षा के लिए राजकोष द्वारा कुछ निदाम्न निर्धारित किए गए हैं। तदनुसार कोई लोक सेवक तब तक अपने पद से नहीं हटाया जा सकता जब तक कि वह लोक सेवा के प्रति कोई कार्यवाही न करे अथवा सेवा निवृत्ति की प्राप्ति तक न पहुँच जाए। व्यवस्था यह है कि यदि किसी लोक सेवक को विभागीय अध्यक्ष द्वारा पदमुक्ति अथवा अनुशासनात्मक कार्यवाही का तिरार बनाया गया है तो जीनिंग्स निर्णय लेने से पूर्व सारे आरोप सम्बन्धित कर्मचारी को बता दिए जाने हैं। विभागाध्यक्ष ही यह निर्धारित करना है कि तथ्यों की प्राप्ति जाँच की जाए अथवा नहीं और की जाए तो किस प्रकार की जाए। बड़े विभागों के नागरिक सेवकों की किसी निम्न अधिकारी के सम्मुख शपथ करने

का अधिकार दिया जाता है। छोटे विभागों में यह व्यवस्था नहीं होती क्योंकि यहाँ स्वयं विभागाध्यक्ष ही निर्णायक होता है। हर हाथ में मसद के सम्पूर्ण प्रपील करने की व्यवस्था है।

7. राजनीतिक तटस्थता (Political Neutrality)—ब्रिटिश नागरिक सेवा राजनीतिक दृष्टि से पूर्णतः तटस्थ होती है। सरकार चाहे किसी भी दल की बने, नागरिक सेवक पूरी निष्ठा के साथ पदासीन सरकार की सेवा करते हैं। लोक सेवाओं के लिए 1954 में निर्मित संहिता के अनुसार लोकसेवा के सदस्य देश की राजनीति में सक्रिय भाग नहीं ले सकते। मन्त्रियों के अधीन प्रशासकीय तथा व्यावसायिक वर्ग के लोक सेवक तथा जुनूके साथ कार्यरत लिपिक व अन्य कर्मचारी राजनीतिक कार्यों से पूर्णतः वृथक् रहें गए हैं। अन्य कर्मचारी अपने विभाग से अनुमति तथा अवकाश लेने के बाद स्थानीय अथवा राष्ट्रीय राजनीति में भाग ले सकते हैं। यदि कोई कर्मचारी चुनाव लड़ना चाहे तो उसे अपने पद से त्यागपत्र देना होगा। कॉमन्स सभा नियोग्यता अधिनियम, 1957 के अनुसार लोक सेवक का पद लाभ का पद माना गया है और सरकारी लाभ के पद पर कार्य करने वाला नागरिक निर्वाचन में प्रत्याशी नहीं बन सकता। ब्रिटिश नागरिक सेवा की राजनीतिक तटस्थता ने वहाँ की राजनीति और प्रशासन दोनों पर स्वस्थ प्रभाव डाला है। लोक सेवकों के राजनीतिक कार्यों के सर्वेक्षण के लिए नियुक्त समिति के मतानुसार लोक सेवाओं की राजनीतिक तटस्थता ब्रिटिश लोकतन्त्र की आधारभूत विशेषता है।

(8) सेवा की अनुकूल शर्तें

(Favourable Conditions of Service)

ग्रेट ब्रिटेन की लोकसेवाएँ प्रत्येक प्रवेशार्थी को उज्ज्वल भविष्य का अवसर प्रदान करती हैं। वे लोकसेवा को छोड़कर निजी उत्तम में जाने की प्रेरणा सेवा में बने रहकर ही अपने भविष्य को सजाने, मँवारने में लग जाते हैं। भविष्य की भाशाएँ और पदोन्नति के अवसर योग्य प्रत्याजियों को सरकारी सेवाओं की ओर आकर्षित करते हैं। कुछ विशेषज्ञ और शीर्ष स्तर के पदों को छोड़कर शेष लोकसेवकों का वेतन एक ऐसी वेतन शृंखला के रूप में दिया जाता है जिसमें तब तक वार्षिक वृद्धि होती है, जब तक कि अधिकतम शृंखला तक वेतन की मात्रा न पहुँच जाए। वेतन शृंखला का प्रारम्भ प्रवेशार्थी की उम्र तथा कार्य के अनुसार होता है। ज्यो-ज्यो कर्मचारी अपने पद का अनुभव और कुशलता प्राप्त करता है, उसके वेतन में नियमित वृद्धि होती रहती है। बड़े स्तर के समूहों में यह प्रभाव भी नहीं होता कि कर्मचारी का कार्य देखकर वेतन वृद्धि की जाए। इसके स्थान पर नियमित वेतन वृद्धि का तरीका सरल और दिव्य प्रतीत होता है। प्रारम्भ में महिला कर्मचारियों को पुरुष कर्मचारियों की अपेक्षा कम वेतन दिया जाता था किन्तु 1955 के समझौते के अनुसार समान वेतन के अधिक मिश्रण को अपना

हैं। ये उपलब्धियाँ लोकसेवकों के पद के अनुसार प्रदान की जाती हैं।¹ कर्मचारियों को इनका कोई आर्थिक या भौतिक लाभ प्राप्त नहीं होता किन्तु उनका स्तर एवं सम्मान समाज की नजरों में उठ जाता है। स्वयं नागरिक सेवक इन उपाधियों की कितनी परवाह करते हैं यह स्पष्ट नहीं कहा जा सकता। केवल नाइटहुड (Knighthood) की उपाधि ही ऐसी होती है जो उन्हें उन्मुख सम्मान तथा आर्थिक लाभ पहुँचानी है।

संयुक्तराज्य अमेरिका में सेवीवर्ग प्रशासन (Personnel Administration in USA)

संयुक्तराज्य के सेवीवर्ग प्रशासन की प्रकृति, स्वरूप, संयोजन एवं विशेषताएँ बहुत कुछ उद्गम समस्याओं से प्रभावित हैं जिनका समाधान अतिम रूप से इसका अभीष्ट है। प्रो स्टॉल ने वहाँ के प्रशासन की इन पाँच समस्याओं का उल्लेख किया है—नियोजन, विधायकों तथा नौकरशाहों के बीच उचित संचार व्यवस्था, विशेषज्ञता का अनुरक्षण, कार्यकुशलता का अनुरक्षण और उत्तरदायित्व एवं जवाबदेयता का अनुरक्षण। अमेरिकी सेवीवर्ग व्यवस्था का संयोजन इन सभी समस्याओं को ध्यान में रखकर किया जाता है। प्रायः सभी सरकारी अधिकारियों के कार्य इन्हीं समस्याओं की ओर लक्षित रहते हैं। यहाँ प्रशासनिक कार्यकुशलता की वृद्धि के लिए कर्मचारियों की विशेषज्ञता की ओर विशेष ध्यान दिया जाता है। उपर्युक्त प्रशिक्षण और पदोन्नति व्यवस्था द्वारा सेवीवर्ग में उत्तरदायित्व एवं जन-प्रतिनिधियों के साथ उनके वांछनीय सम्बन्ध का विकास किया जाता है। सेवीवर्ग प्रशासन देश की उत्पादना एवं लाभ से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखता है। अतः उसकी आवश्यकताएँ देखकर ही देश की शिक्षा व्यवस्था में परिवर्तन किए जाते हैं, उसे राष्ट्रीय सद्यों के अनुरूप बनाया जाता है। सेवीवर्ग के कार्यों में गुणात्मक वृद्धि के लिए योग्यता को महत्त्व दिया जाता है। लोकसेवकों के पद की सुरक्षा और उत्तरदायी कार्यों के बीच उपर्युक्त सामन्तव्य स्थापित किया जाता है। लोकसेवा अन्तिम रूप से जनता के प्रति उत्तरदायी रहनी है, यह किसी विशेष समूह अथवा राजनीतिक दल के प्रति उत्तरदायी नहीं रहती।

संयुक्तराज्य के सेवीवर्ग प्रशासन का स्वरूप, संयोजन एवं कार्य प्रक्रिया वहाँ के परिवेश से काफी प्रभावित होनी है। इस परिवेश की रचना में वहाँ की राजनीतिक संस्थाओं, आर्थिक समस्याओं, सामाजिक एवं सांस्कृतिक मूल्यों और धार्मिक विश्वासों एवं समस्याओं का प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष प्रभाव रहता है। सरकार के कार्यों में निरन्तर वृद्धि होने के कारण सेवीवर्ग प्रशासन ध्रुवविशेष अधिक जटिल

1 "Awards to the civil service are made on a strictly guarded system, which appears to work out as follows: K C B for permanent Secretary, C B E for Assistant Secretary, M B E for Principal or Chief Executive Officer and M B E for all lower grades."

—E N. Gladden: Civil Service of the United Kingdom, 1835-1970, Frank Cass & Co Ltd, 1967, p. 60

तथा गतिशील बन गया है। दूसरे तर्कों ने भी इसे प्रभावित करने में महत्वपूर्ण भूमिका भवा की है। प्रो स्टॉल ने सेवीकरण तथा उसकी इकाँलाजी या परिवेश के पारस्परिक सम्बन्धों की घनिष्ठता के बारे में लिखा है कि "सेवीकरण प्रशासन संगठन के मानवीय साधन-स्रोतों के साथ समग्रता का सम्बन्ध है। यह संगठन एवं वातावरण के बीच प्रमुख बड़ी है। यह अपने वातावरण के मूल्यों, नैतिक मान्यताओं तथा दर्शन से प्रभावित होता है और दूसरी ओर यह वातावरण को भी प्रभावित करता है।"¹ सेवीकरण के कार्य अनेक बाहरी और आन्तरिक तत्वों से प्रभावित होते हैं। इन्हे समुक्त रूप में सेवीकरण प्रशासन की इकाँलाजी का नाम दिया जा सकता है। समुक्तराज्य में सेवीकरण प्रशासन की इकाँलाजी के उल्लेखनीय प्रभावक तत्व निम्नलिखित हैं, इन्हें अमेरिकी सेवीकरण प्रशासन की विशेषताएँ भी कहा जा सकता है—

1. सरकार का व्यापक कार्यक्षेत्र और नौकरशाही का बड़ा आकार (Wide Governmental Functions and Big Size Bureaucracy)—समुक्तराज्य में प्रौद्योगीकरण तथा लोक-कल्याणकारी राज्य की अवधारणा के परिणामस्वरूप सरकार के कार्यों में अभूतपूर्व वृद्धि हुई है। फलतः लोकसेवकों की एक विशाल सेना का संगठन बिदा गया है। 1970 में यहाँ लोकसेवकों की संख्या अनुमानतः एक करोड़ तीस लाख थी। आज़रत प्रायः प्रत्येक मानवीय व्यवसाय लोकसेवा का घग बन गया है। अनेक मधीय स्तर पर ही विभिन्न प्रकार के लगभग 1500 व्यवसाय हैं। मधीय स्तर के उच्च पदाधिकारी प्रायः महाविद्यालयी शिक्षा प्राप्त होते हैं। राज्य स्तर के व्यवसायों की प्रकृति प्रायः तकनीकी होती है। प्रत्यक्ष रूप से राज्य कर्मचारी के रूप में कार्य करने वाले कर्मचारियों के अनिश्चित ठेके के आधार पर सरकारी कार्य करने वाले लोग भी अप्रत्यक्ष रूप में सरकारी कर्मचारी होते हैं। राज्य का कार्यक्षेत्र तथा आधुनिक जीवन में राज्य से की जाने वाली अपेक्षाओं के बढ़ जाने के कारण बड़े आकार की नौकरशाही अपरिहार्य बन गई है। नार्मन पावेल (Norman J. Powell) के कथनानुसार अमल में समुक्तराज्य अमेरिका की लोकसेवा विशाल, महँगी और शक्तिशाली है। सरकार के कार्यों में हुई वृद्धि एवं लोकसेवाओं का बड़ा आकार अनेक परिणामों का कारण बनता है। इसमें नौकरशाही की शक्तियाँ बढ़ जाती हैं और फलतः अष्टाचार जन्म लेता है। जे. ओ. बाइड (J. O. Boyd) ने लिखा है कि "नौकरशाही में निरन्तर वृद्धि का घर्ष प्रशासन के विनाश का प्रतीक है। यह सारी प्रगति का विनाश तथा स्वतन्त्र सरकार का पूर्ण दिवानिया है। यह पारोवाह या सर्वाधिकारवाद की ओर ल जाती है। सरकार का रूप उनका ही बघ होना चाहिए जिस सुगमता में समाज के प्रति उत्तरदायी बनाया जा सके। केवल तभी उत्तरदायी सेवीकरण प्रशासन का जन्म की आशा की जा सकती है।"

2 मानवीय साधनों की उपलब्धि (Availability of Human Resources)—लोक प्रक्षामन के मफल सचासन के लिए आधिन और सामाजिक साधन-स्रोतों की श्रुति मानव शक्ति भी एक महत्त्वपूर्ण साधन है। इस हेतु योग्य व्यक्तियों को उन पदों की ओर प्रमिप्रेरित किया जाना चाहिए जिनकी समाज को आवश्यकता है और जहाँ उनकी योग्यताओं एवं क्षमताओं का सर्वश्रेष्ठ उपयोग किया जा सकता है। समाज वैज्ञानिकों का कहना है कि मानवीय साधनों के अनुरक्षण तथा विवास के लिए अधिक शिक्षा, उच्चतर बौद्धिक प्रतिभा की मान्यता और युवर, वृद्ध स्त्री-पुरुषों तथा प्रत्यसत्यको का पूरा सदुपयोग होना चाहिए। केवल शिक्षा ही पर्याप्त नहीं है। व्यावसायिक, तकनीकी और प्रतिभावान मानव-शक्ति के विकास के लिए समुचित समर्थन व निर्देशन बाँझनीय है। विभिन्न प्रशासनिक पदों के लिए आवश्यक तकनीकी कुशलता बाजार में स्वत ही उपलब्ध नहीं होती; इसके लिए उपयुक्त निवोजन अनिवार्य है। अमेरिकी सेवोर्वर प्रशानन के कार्य का स्तर एवं उपबोविना इस बां पर निर्भर है कि यहाँ की विभिन्न शिक्षण मस्वाएँ तथा तकनीकी एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण केन्द्र किस स्तर के व्यक्ति उपलब्ध करा पाते हैं।

3 राज्य के कल्याणकारी दायित्व (Welfare Responsibilities of the State)—लेवीशन के चवन मे राज्य को योग्य व्यक्तियों के चवन तथा जरूरतमंद लोगों के लिए रोजगार की आवश्यकता के बीच सामजस्य स्थापिन करना होता है। यदि केवल राजनीतिक दन के अनि स्वाभिक्ति, क्षेत्रीयता, व्यक्ति के लिए रोजगार की आवश्यकता या विशेष हित ममूहों की प्राथमिकता को ही ध्यान मे रखा जाए तो सरकारी पदों पर योग्य व्यक्ति नहीं आ सकेंगे। राज्य ने अपने कल्याणकारी दायित्वों का निर्वाह करते हुए जरूरतमन्द लोगों को रोजगार देने के लिए अनेक कामुनी व्यवस्थाएँ की हैं, जैसे—कोई व्यक्ति एक साथ दो पदों पर कार्य नहीं कर सकता, सरकारी सेवा मे आने वाले एक परिवार के सदस्यों की मक्ष्या सीमित की गई है, सेवा म प्रवेश के लिए निवास की आवश्यक शर्त बनाया गया है, युद्ध पीडितों एवं उनके परिवारों की प्राथमिकता दी जाती है तथा पदमुक्ति प्रक्रिया पर अनेक सीमाएँ लगाई जाती हैं। ये सभी व्यवस्थाएँ राज्य के कल्याणकारी दायित्वों के प्रतीक हैं।

सामाजिक और आर्थिक मकट के समय सरकारी सेवा की एक शरण या राहत के रूप मे प्रयुक्त किया जाता है। यह माना जाता है कि सभी को रोजगार मिलने पर सामाजिक कुराइयाँ स्वत ही दूर हो जाएँगी। यदि लोगों को निजी उद्यमों मे पर्याप्त रोजगार नहीं मिल पाते तो राज्य को इनकी व्यवस्था करनी चाहिए। इसी भावना के परिणामस्वरूप अमेरिका मे युद्ध के लोटे हुए, आर्थिक दृष्टि से विपन्न, शारीरिक रूप से अपंग तथा मानसिक रूप से अमनुलित लोगों, अंधेद महिलाओं, विभिन्न अल्पसंख्यक समूहों तथा प्रशकाल के लिए उपलब्ध विद्वानों को रोजगार देने के प्रयास किए गए हैं। यह उचित है कि इस प्रकार

के लोगों की ओर ध्यान दिया जाना चाहिए किन्तु इन्हें सरकारी कार्यालयों में रोजगार देने की नीति सेवीकरण प्रशासन पर अर्वाचनीय प्रभाव डालती है। प्रो स्टॉन ने लिखा है कि "इस प्रवृत्ति की प्रत्यक्ष हानि केवल प्रशासनिक कार्यक्षमता की गिरावट नहीं है बल्कि इससे लोकसेवाओं की इमेज गिरती है। यह समझा जाता है कि सरकारी पद केवल पुरस्कार होते हैं। ये केवल जल्लुभन्य लोगों की धारणा का प्रबन्ध करने का लिए कायम हैं। जन-मानस में लोकसेवाओं की प्रतिष्ठा गिर जाती है।"

4 तकनीकी का प्रभाव (The Impact of Technology)—घनेत्र तकनीकी आविष्कारों के कारण तकनीकी व्यवसायों की संख्या बढ़ गई है। इनमें निवृत्ति के लिए अधिक योग्य तथा उच्च शिक्षा प्राप्त व्यक्तियों की आवश्यकता है। ऐसी उच्च शिक्षा प्राप्त लोग निरन्तर अपनी ज्ञान वृद्धि में प्रयत्नशील रहते हैं। उनके व्यक्तित्व में गतिशीलता रहती है। वे किसी भी सेवा या पद में सतन नहीं होना चाहते। सरकारी सेवा को वे प्रायः मध्याह्नकाल के लिए स्वीकार करते हैं, उसे आजीवन व्यवसाय नहीं बनाते। जो लोग ऐसा कर भी लेते हैं वे यहाँ से वहाँ भ्रमण व्यवसाय बदलते रहते हैं। तथ्य यह है कि अमेरिकी सरकारी अधिकारण अभी भी योग्य व्यक्तियों को आकर्षित करने के आदर्श में दूर है।

मनुस्मृत्य के सेवीकरण प्रशामन पर तकनीकी का प्रभाव मुख्यतः चार रूपों में हुआ है—(i) हमने ऐसी सेवीकरण व्यवस्था को आवश्यक बताया है जो प्रत्येक स्तर पर नए प्रवासियों के प्रवेश को स्वीकार एवं प्रोत्साहित कर सके। ऐसा होने पर नींदराही का समाज से निवृत्त सम्बन्ध स्थापित हो सकेगा। नए बानावरण में सेवीकरण प्रशामन को भर्ती, वेतन, कार्यकाल एवं सेवा निवृत्ति के प्रावधानों में लोचनीयता रखने के लिए सदैव तैयार रहना चाहिए। (ii) तकनीकी विकास के फलस्वरूप सेवाकारीन प्रशिक्षण का महत्त्व बढ़ा है। आज यह उचित नहीं है कि पूर्णकारीन प्रशिक्षण के लिए कर्मचारी को बहुत समय तक सेवा से वृत्त करा जाए तथा प्रशिक्षण के अन्त में उसे उसके कंधों पर डाला जाए। इस अवधि के अन्त में कर्मचारी को दृढ़तया से होने वाले तकनीकी परिवर्तनों के साथ परिचित रहने में भी सक्षम नहीं है। सरकारी प्रयोगशालाओं तथा कार्यालयों में कार्य करने वाले इंजीनियरों, वैज्ञानिकों, तकनीकी विशेषज्ञों, चिकित्सकों आदि के लिए सेवाकारीन प्रशिक्षण की व्यवस्था करना निम्न आवश्यक है। (iii) तकनीकी विकास का एक परिणाम यह हुआ कि व्यावसायिक कार्यकर्ता तथा विशेषज्ञ वैज्ञानिक स्वयं को एक विशेष ज्ञान का मानने लगे हैं। वे जन-माधारण की धरणा वृत्तता एवं विशेषाधिकार की माँग करते हैं। वे अपने वस्तुओं एवं दायित्वों की ओर ध्यान देने की अपेक्षा अपने पदस्तर को ऊँचा उठाने पर अधिक समय तथा शक्ति व्यय करते हैं। (iv) यह सच है कि तकनीकी युग ने वैज्ञानिकों को कुछ सम्मान दिया है किन्तु साथ ही उन पर कुछ दायित्व भी डाले हैं। उनमें यह धरणा भी जाती है कि लोकसेवा होने के नाते उन्हें वैज्ञानिकों की कुछ अधिक होना चाहिए।

उनमें वैज्ञानिक कार्यक्रमों, लक्ष्यों तथा अपने सङ्गठन के प्रति निष्ठा होनी चाहिए। उनके कार्यों की सार्थकता एवं उपयोगिता सङ्गठन के लक्ष्यों के सन्दर्भ में ही प्रकीर्ण जा सकती है।

5 अन्तःसरकारी सम्बन्ध (Inter-Governmental Relations)—अमेरिकी मविधान लागू होने के बाद से यहाँ की सघ सङ्कार निरन्तर शक्तिशाली होती चली गई है। इसके हाथों में सहायता अनुदान की शक्ति तथा कर लगाने की भारी शक्ति है जिसके परिणामस्वरूप राज्य एवं स्थानीय स्तरों की सरकारें निरन्तर कमजोर होती चली गई हैं। अब इनका स्वतन्त्र अस्तित्व भी संदेहास्पद बनता जा रहा है। 1940 से अमेरिका के सभी राज्यों को कल्याण, रोजगार, सुरक्षा, जन-स्वास्थ्य, व्यावसायिक पुनर्वास एवं नागरिक सुरक्षा आदि के लिए मधीय अनुदान प्राप्त हो रहे हैं। इसके फलस्वरूप सरकारी सेवाधिकार की अन्तर्निर्मितता बढ़ी है। सभीय अधिकारों द्वारा बनाए जा रहे प्रशिक्षण कार्यक्रमों में राज्य तथा स्थानीय स्तरों के कर्मचारी भी प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं।

6. राजनीति एवं अनुग्रह (Politics and Patronage)—आज सयुक्तराज्य में लोकसेवकों की भर्तियों के लिए योग्यता का सिद्धान्त पर्याप्त लोकप्रिय बन चुका है। तो भी यहाँ उस समय की परम्पराएँ अभी मिटी नहीं हैं जब यह माना जाता था कि निजना को लूट का माल मिलना ही चाहिए। अमेरिकी कांग्रेस ने 1820 में अधिकांश मधीय अधिकारियों का कार्यकाल चार वर्ष निश्चित कर दिया था ताकि सामाजिक नवीनीकरण द्वारा प्रशासन में सुधार होता रहे। राष्ट्रपति जैकसन के काल से ही इस प्रणाली का प्रयोग राजनीतिक स्वार्थ पूर्ण के लिए किया जाने लगा। सेनेटर मर्सी (Senator Marcy) ने इसे लूट व्यवस्था (Spoils System) का नाम दिया। इससे प्रत्येक नए राष्ट्रपति के साथ सभी प्रशासनिक कर्मचारियों को निकाल दिया जाता था और उनके स्थान पर नए 'बन्धुओं' को भर लिया जाता था। इस व्यवस्था को बुराईयाँ जीघ्र ही प्रबल होने लगी। एक बोलचाल पत्राचार द्वारा 1882 में राष्ट्रपति गारफील्ड की हत्या कर दी गई। 1883 में अमेरिकी कांग्रेस ने एक नागरिक सेवा कानून पास किया। तदनुसार मधीय स्तर के निम्न पदों पर नियुक्ति से राजनीति को अलग कर दिया गया। यह व्यवस्था की गई कि राष्ट्रपति तथा सीनेट द्वारा नियुक्त तीन व्यक्तियों का लोक सेवा आयोग प्रवेश परीक्षाएँ आयोजित करेगा और अधिकारियों के माध्यम से राजनीतिक कोष एवम् नष्ट नहीं कराया जाएगा। अमेरिका का वर्तमान सेवीवर्ग प्रशासन बहुत कुछ इसी अधिनियम पर आधारित है।

व्यवहार में लूट प्रणाली अथवा अनुग्रह सिद्धान्त का प्रभाव आज भी पर्याप्त है। जनता की उदासीनता और निहित स्वार्थों के प्रभाव के कारण अमेरिका में मधीय, राज्य एवं स्थानीय स्तरों पर अनुग्रह व्यवस्था का पर्याप्त प्रभाव है। इससे लोकसेवा गम्भीर रूप से प्रभावित होती है। इसका प्रभाव केवल प्रवेश या भर्ती तक ही सीमित नहीं है बल्कि यह सेवीवर्ग प्रशासन के प्रत्येक पहलू को प्रभावित

करती है, जो उच्च अधिकारी योग्यता के आधार पर नियुक्त हुआ है वह राजनीतिक आधार पर नियुक्त अपने अधीनस्थों पर कोई अनुशासन नहीं रख पाता। अनेक विधायक अपनी शक्ति का दुरुपयोग करते हुए लोक सेवाओं की कार्य प्रक्रिया पर अनुचित प्रभाव डालते हैं। ये अपने मनदानाओं की प्रसन्नता या अपने प्रह्वार की प्रति के लिए पदोन्नति, स्थानान्तरण तथा सेवा-की शर्तों को प्रभावित करते हैं। वे इसे अपने राजनीतिक प्रभाव की वृद्धि एवं सस्ती लोकप्रियता की प्राप्ति का साधन बना लेते हैं। काँग्रेस अथवा राज्य व्यवस्थापिकाओं की स्थायी समितियों नागरिक सेवा को अपने साम्राज्य का भग मानती हैं।

7. राजनीतिक नेतृत्व (Political Leadership)—राज्य की निर्वाचन या नियुक्त कार्यपालिका देश की नीतिराही को नेतृत्व प्रदान करती है और इस प्रकार प्रशासन को उत्तरदायी बनाए रखने की व्यवस्था करती है। यह नेतृत्व अपने आप में बुरा नहीं है किन्तु प्राणवायु यह रहती है कि वही इसके कारण लोकसेवक अपनी व्यावसायिक ईमानदारी से न चिमल जाएँ। राजनीतिक नेतृत्व के प्रति स्वाभिमान और कर्मचारी के स्वतन्त्र विचारों के बीच एक उपयुक्त संतुलन की स्थापना की जानी चाहिए। दोनों बातें जरूरी हैं, एक के लिए दूसरी का बलिदान करना अनुचित है। लोक सेवक का अपना राजनीतिक दृष्टिकोण कुछ भी हो सकता है तथा राजनीतिक नेताओं के प्रति उसकी भावनाएँ किसी भी रूप में रह सकती हैं किन्तु उसे अपने वर्तमान निर्वाह में इनको बाधक नहीं बनने देना चाहिए।

समुत्तराज्य में नीतिराही का परीक्षाकाल वह होता है जबकि आम चुनावों के बाद नया राजनीतिक नेतृत्व कुर्मी पर आता है। यह संक्रमण अनेक बार नए तथा पुराने दोनों ही अधिकारियों के लिए कष्टदायक बन जाता है। प्रो स्टॉब (Prof. Stöhl) के मन्थनानुसार एक अच्छी सेबीवर्ग व्यवस्था की पहचान यह है कि वह नए राजनीतिक नेतृत्व को सरल रूप में संक्रमण प्रदान कर दे। राजनीतिक शक्ति और सेबीवर्ग के दृष्टिकोण में उपयुक्त संतुलन की स्थापना के लिए सेबीवर्ग प्रशासन को बाह्यीय परिस्थितियों पंदा करनी होगी, प्रत्येक लोक सेवक को उसके पद की सुरक्षा देनी होगी तथा अन्य आवश्यक अपेक्षाएँ सन्तुष्ट करनी होगी। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए यह बाह्यीय है कि लोक सेवा में उच्च पदा पर काफी लोकशीलता एवं गतिशीलता रखी जाए और निम्न पदों पर निरन्तरता एवं स्थायित्व की व्यवस्था की जाए।

8. विशेष हित समूहों का प्रभाव (Influence of Special Interest Groups)—हित समूह अर्थात् राजनीतिक शक्ति की महत्त्वपूर्ण वधारणाएँ हैं। अन्य सरकारी कार्यबन्धनों की भाँति सेबीवर्ग प्रशासन के क्षेत्र में भी विशेष हित समूह गति रहते हैं। यहाँ इनकी गतिविधियाँ एवं संगठन इतना हलस नहीं होता कि वे ध्येय प्रशासन के हितों के समर्थन के लिए कोई समुत्त मोर्चा बना सकें। यहाँ के कुछ मुख्य हित समूह ये हैं—National Civil League, American Society for Public Administration, Public Personnel Association, The Society for

Personnel Administration आदि। ये हित समूह तकनीकी दृष्टि से उचित कार्य संचालन तथा योग्यता व्यवस्था के प्रसार में उपयुक्त भूमिका निभाते हैं। इनकी विशेष रुचि प्रशासनिक कार्यकुशलता एवं सक्षमता में इतनी नहीं रहती। ये प्रायः अपने सदस्यों के हितों की पूर्ति के लिए प्रयत्न करते हैं। सेवीवर्ग व्यवस्था में किए गए सुधारों पर भी इनका प्रभाव रहता है। इनमें पर भी तथ्य यह है कि समुक्त राज्य में कोई ऐसा हित समूह नहीं है जो निरन्तर व्यवस्थापिका कक्षों में जाकर अधिक श्रेष्ठ, कल्पनाशील और रचनात्मक सेवीवर्ग प्रबंध के लिए सघर्ष करे।

9 लाइन तथा स्टाफ (Line and Staff)—अमेरिकी सेवीवर्ग व्यवस्था के परिवर्णात्मक तत्त्वों में लाइन तथा स्टाफ भी उल्लेखनीय हैं। जिस उद्देश्य के लिए संगठन की रचना की गई है उससे सम्बन्धित कार्य लाइन कहलाते हैं तथा संगठन बनने के कारण जो कार्य जरूरी बन आएँ वे स्टाफ सेवाएँ कही जाती हैं। स्पष्ट है कि लाइन कार्य प्रमुख तथा मूलभूत होते हैं तथा स्टाफ को लाइन की सेवा करनी चाहिए। स्टाफ केवल परामर्शदाता है, निबन्धन नहीं करता। लाइन मुख्य संचालक है तथा स्टाफ द्वारा उसकी सहायता की जानी चाहिए। वास्तविक व्यवहार में लाइन तथा स्टाफ का अन्तर काफी भ्रालोचनापूर्ण बन जाता है। माधारणतः यह सच है कि सरकारी सेवीवर्ग का प्रबंध सरकार के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए है। सरकार का अस्तित्व सेवीवर्ग की भर्तों, पर व्यवस्था, अनुशासन या प्रमोशन के लिए नहीं है, किन्तु कुछ अवसरों पर स्टाफ की भर्तों, वेतन प्रणाली, अनुशासन की प्रणाली तथा पेंशन व्यवस्था लाइन कार्य से भी अधिक महत्वपूर्ण बन जाती है। भाजवल लाइन तथा स्टाफ का यह अन्तर कृत्रिम तथा महत्वहीन समझा जाने लगा है। स्टाफ के कथनानुसार, “एक बुद्धिमान मुख्य कार्यपालिका इन दोनों के कृत्रिम अन्तरों के सम्बन्ध में विशेष चिन्तित नहीं होती, यहाँ तक कि वह इन दो शब्दों का प्रयोग भी नहीं करती वरन् एक ही शब्द ‘सेवीवर्ग प्रशासन’ का ही उल्लेख किया जाता है।” सेवीवर्ग व्यवस्था के विभिन्न पहलू जनता की रुचि के केन्द्र होने हैं। प्रत्येक सजग नागरिक यह जानना चाहता है कि लोकसेवकों की नियुक्ति किस प्रकार होती है, उनको कितना वेतन मिलता है तथा उनके कार्य की शर्तें क्या हैं। समुक्तराज्य में सच, राज्य तथा स्थानीय स्तरों की लोक सेवाओं में लगभग 13 मिलियन लोग कार्य करते हैं। उन सबकी सन्तोषजनक व्यवस्था करना एक महत्वपूर्ण सरकारी कार्य है। अन्य सभी सरकारी कार्य इससे परस्पर गुंथे हुए हैं तथा उनकी प्रभावशीलता इस पर आधारित है।

10 लोक सेवाओं का सीमित सम्मान (Limited Prestige of Public Services)—समुक्तराज्य अमेरिका की लोकसेवा वहाँ के सामाजिक जीवन में विशेष प्रतिष्ठित नहीं है। परम्परागत रूप से अमेरिकी लोग अपने जीवन के कार्य व्यापार में सरकारी सहायता की कम प्रवेष्टा करते हैं। उच्च योग्यता प्राप्त अधिकारीशुभक लोकसेवा में आना पसन्द नहीं करते। कुछ लोग केवल परिस्थितिवश या अनहोनी स्थिति के कारण सरकारी सेवा में प्रवेश पा लेते हैं अन्यथा

जान-बूझकर एवं पूर्व नियोजित तरीके ॥ लोग बड़ाचिद् ही लोकसेवा को अपना व्यवसाय बनाना चाहते हैं। वहाँ की शैक्षणिक समस्याएँ एवं न्यावसायिक परामर्शदाना लोगों को सरकारी सेवा की ओर प्रेरित करने में कम रुचि लेते हैं। इन सबके बाद भी यहाँ की लोकसेवाएँ योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर आकृष्ट करने में सदैव सफेद रहती हैं। कुछ लोग सरकारी कार्य की दृष्टि से इसे अपनी जीविका का साधन बनाते हैं। एवं अनुभववादी अध्ययन के अनुसार लोकसेवाओं में पश्चिमांश लोग इसलिए बने रहते हैं क्योंकि वे इसे मनोरञ्जक मानते हैं। वैसे प्रायः तथा अन्य मुविधाओं की दृष्टि से गैर-सरकारी सेवाएँ सरकारी सेवाओं की अपेक्षा अधिक आकर्षक हैं। सरकारी पदों की लोचहीनता एवं पक्षोन्नति के सीमित अवसर योग्य प्रतिभाओं के इनमें प्रवेश के मार्ग को अवरोध कर देते हैं। पश्चिमांश साहसी एवं सत्यात्मक प्रकृति के लोग निजी व्यवसाय को प्राथमिकता देते हैं तथा सरकारी सेवाओं में शक्ति के समिन्वापी महत्वाकांक्षी लोग पसन्द करते हैं। लोकसेवाओं की ओर प्रतिभाशाली लोग को आकर्षित करने के लिए न्यावसायिक शैक्षणिक एवं राजनीतिक नेता समय-समय पर विचार प्रकट करते हैं। उनके प्रतिष्ठित नेशनल मिजिल सर्विस लीग, रॉबफेलर फाउण्डेशन तथा अन्य अनसंबंधी मण्डल प्रतिवर्ष समाधारण प्रतिभाशाली लोकसेवकों को महत्त्वपूर्ण पुरस्कार देते रहे हैं। लोक सेवा का सम्मान बढ़ाने पर समय-समय पर जोर दिया जाता है ताकि उच्च श्रेणी की योग्यता वाले लोगों को आकर्षित किया जा सके। सरकारी सेवा के सम्बन्ध में प्रचलित अफवाहों का खण्डन तथा प्रस्तावों का समर्थन एवं प्रचार किया जाता है। इस सबके बाद भी तथ्य यह है कि योग्य प्रतिभाएँ निजी सेवा की ओर ही आकर्षित हो पाती हैं। इस दिशा में अभी काफी कुछ करना अवशेष है।

फ्रांस में सेबीवर्य प्रशासन

(Personnel Administration in France)

फ्रांस में सेबीवर्य का प्रशासन वहाँ के सांस्कृतिक परिवेश से काफी प्रभावित है। वहाँ व्यक्ति के गुण, सामाजिक भ्रूय, वर्गीय सम्बन्ध, शिक्षा व्यवस्था, राजनीतिक व्यवस्था एवं उपनिवेशीय व्यवस्था सेबीवर्य प्रशासन के रूप निर्धारण में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाती है। फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था नोकरशाहीपूर्ण है तथा यह यहाँ के नोकरशाही मण्डल की अनेक आधारभूत व्यवस्थाओं को स्वतः सिद्ध कर देती है। शिक्षा व्यवस्था का मण्डलात्मक रूप अत्यधिक केन्द्रीकृत तथा अध्यतिगन्त है अध्ययन की कला में नोकरशाही के जीवाणु हैं तथा अध्ययन की विषयवस्तु नोकरशाहीपूर्ण है। यह लोगों को भावी उत्पादन कार्यों के लिए प्रशिक्षित करने की क्षमता उनका निश्चित सामाजिक स्तर में प्रवेश के लिए चयन करती है। शिक्षा व्यवस्था की भाँति फ्रांस में अधिक छान्दोक्तों तथा औद्योगिक सम्बन्धों का रूप भी नोकरशाहीपूर्ण है। इनकी प्रकृति राजनीतिक है और इसलिए निम्नस्तरिय बर्गधारी

1 "As a matter of fact the French Educational System may be called Bureaucratic." —Michel Crozier : The Bureaucratic Phenomenon, p. 239

प्रत्यक्ष एवं मजदूर रूप से उनमें माया नहीं लेते । फ्रान्स नौकरशाही केन्द्रीकरण बढ़ जाता है ।¹ फ्रांस की राजनीतिक व्यवस्था में भी नौकरशाही लक्षणों का प्रबलोकन किया जा सकता है । इसमें पद एवं विशेषाधिकारों के बीच समुतुलन की स्थापना की जाती है, यह नवीन नीतियों के प्रयोग से मदद करती है । फ्रांस ने अपने उपनिवेशों में जो राजनीतिक, धार्मिक तथा सामाजिक संगठन स्थापित किए वे सभी उसकी राष्ट्रीय व्यवस्था के अनुरूप थे अर्थात् उनमें नौकरशाही के गुण उपलब्ध थे । स्पष्ट है कि नौकरशाही की विशेषताएँ फ्रांस के सांस्कृतिक परिवेश में पूरी तरह रमी हुई हैं । इस परिवेश ने वहाँ की सेवीवर्ग व्यवस्था को काफी प्रभावित किया है ।

फ्रांस में प्रशासन और राजनीति के बीच शताब्दियों तक घनिष्ठ सम्बन्ध रहा है । राजनीतिक व्यवस्थाएँ नो पिट गईं किन्तु प्रशासन व्यवस्था की निरन्तरता एवं स्थायित्व के कारण अनेक राजनीतिक विद्वानों प्रशासन के प्रांगण में जोड़िन रह सके । फ्रांसीसी प्रशासन में एकरमता और स्थायीपन रहा है । नए विचारों तथा सामाजिक शक्तियों ने प्रचलित विद्वानों पर नई अवधारणाएँ लायी हैं किन्तु इनके परिणामस्वरूप प्राचीन संरचना नष्ट नहीं हुई वरन् उसकी प्रकृति में दृम्भीर परिवर्तन आ गए हैं । कतिपय विद्वानों ने फ्रांस के सेवीवर्ग प्रशासन की विशेषताओं का विवेचन करने की चेष्टा की है । रिडले तथा ब्लोंडे (F Ridley and J Blondel) ने इसकी कुछ परम्परागत विशेषताओं का निम्न प्रकार उल्लेख किया है—

1. मिशनरी भावना (Missionary Zeal)—प्रारम्भ से ही फ्रांसीसी नौकरशाही मिशनरी भावना से काये करती रही है । प्रजातन्त्र के उदय से पूर्व गणतन्त्रात्मक व्यवस्था में फ्रांस के राजाओं ने अपने अधीनस्थ अधिकारियों में देश के धार्मिक जीवन के विकास की प्रेरणा जाग्रत की । नेपोलियन प्रथम के समय में भी प्रशासन राज्य के हस्तक्षेप के प्रति पर्याप्त मजबूत रहा । 19वीं सदी और उसके बाद के पूँजीवादी युग में राज्य के हस्तक्षेप की नीतियाँ कायम रहीं । चतुर्थ गणतन्त्र के समय नागरिक सेवा ने दृढ़ और उद्योग के आधुनिकीकरण के लिए अनेक प्रमुख योजनाएँ प्रारम्भ कीं । आज भी फ्रांस का सेवीवर्ग प्रशासन इसी प्रकार की मिशनरी भावना में चल रहा है ।

2. देश के सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व (Representation of all classes in the country)—फ्रांस की लोकसेवाओं में देश के प्रायः सभी वर्गों के लोगों का प्रवेश है । बड़ा धातार होने के कारण यह विभिन्न वर्गों को धाने का निमन्त्रण देती है । ब्रिटेन में बड़ा की जनसंख्या के अनुपात में जिनने लोकसेवक हैं उनसे दुगुने फ्रांस में हैं । ब्रिटेन में जिन पदों पर स्थानीय सरकार के अधिकारी कार्य करते हैं उन पदों पर फ्रांस में लोकसेवक रमे जाते हैं ।

3. देश के सभी भागों में बिखरे हुए हैं (Spread all over the country)—फ्रांस के लोकसेवक ब्रिटेन की भाँति केवल राजधानी प्रदेश और बड़े नगरों में ही

1 "—It is a powerful reinforcing force for the French bureaucratic mode "

वेन्द्रित नहीं हैं वरन् पूरे देश में व्याप्त हैं। केन्द्र सरकार की क्षेत्रीय सेवाएँ काफी व्यापक हैं। सम्भवतः प्रत्येक कस्बे में एक सरकारी कार्यालय है। तीन हजार कस्बों तथा गाँवों में सरकारी सड़क और इन्जीनियर रहे गए हैं। प्रत्येक पैरिश (Parish) में स्कूल मास्टर होता है जो स्वयं एक लोकसेवक है।

4 अच्छे प्रत्याशियों का चयन (Selection of better candidates)—फ्रांस में लोकसेवकों की ओर अच्छे और योग्य व्यक्ति आकर्षित होते हैं। यहाँ स्पर्धा पर्याप्त बड़ी होती है। सेवाओं में प्रवेश की परीक्षाएँ सामान्य योग्यता की मापक समझी जाती हैं। यद्यपि लोकसेवाओं में बेतन एवं अन्य भौतिक उपलब्धियाँ निजी उद्यमों की प्रवेष्टा कम होती हैं किन्तु इनकी प्रतिष्ठा और सम्मान इतना अधिक होता है कि लोग अल्पकाल के लिए भी इनमें आना पसन्द करते हैं। यदि एक बार सरकारी सेवा में किसी ने प्रवेश पा लिया तो फिर वह बड़ी भी अपने भाग्य की परीक्षा कर सकता है। उसे एक प्रकार से सफलता के लिए प्रमाण-पत्र मिल जाता है।

5 शिक्षा से जुड़ी हुई है (Linked with the education)—फ्रांस की नागरिक सेवा तथा शिक्षण संस्थाओं के बीच सम्बन्धों की एक बड़ी मढ़ेंद रहती है। प्रवेश स्कूलों में प्रवेश के लिए बड़े कठोर नियम हैं। यहाँ प्रवेशार्थियों में एक समझौते पर हस्ताक्षर करा लिए जाते हैं कि वे स्मरण होने के बाद कुछ वर्षों तक सरकारी सेवा में रहेंगे। अध्ययनकाल में विद्यार्थियों को ऐसे विषयों का ज्ञान कराया जाता है जो सरकारी सेवा के दायित्वों एवं आवश्यकताओं के अनुकूल होते हैं। इन स्कूलों की परम्पराएँ लोकसेवाओं की परम्पराओं के समन्वय होती हैं।

6 विभिन्नताएँ (Diversity)—फ्रांस की नागरिक सेवा की एक अन्य विशेषता इसकी भिन्नरूपता (Diversity) है। नागरिक सेवा अलग-अलग कोर्प्स (Corps) बने हुए हैं। अलग अलग स्कूलों में विभिन्न प्रकार की नागरिक सेवाओं की प्रशिक्षण दिया जाता है। स्कूलों तथा कोर्प्स के परिणामस्वरूप विभिन्नताएँ जन्म लेती हैं। यह व्यवस्था नेपोलियन द्वारा स्थापित की गई थी। नेपोलियन एक ऐसी नागरिक सेवा स्थापित करना चाहता था जिसका अपना जीवन हो। वह ऐसा करने में सफल भी हुआ। नागरिक सेवा कोर्प्स की स्वतन्त्रता प्रदान की गई। इसके पतनस्वरूप सरकारी विभागों में मर्यादित मरचना का मार्ग प्रशस्त हुआ।

फ्रांस की नागरिक सेवा की उक्त परम्परागत विशेषताएँ आज भी परिष्कृत रूप में यहाँ की नीकरशाही से जुड़ी हुई हैं। नागरिक सेवा निदेशक पी चेटनेट (P Chatenet) ने फ्रांस की वर्तमान नागरिक सेवा की निम्नलिखित चार विशेषताओं का उल्लेख किया है—

(A) राज्य की सर्वोच्चता (Supremacy of the State)—फ्रांस में रोमन साम्राज्य की प्रेरणा से विभिन्न सम्वादा का नियामकीय सिद्धान्त कानून की सर्वोच्चता है। यहाँ का प्रणामन राज्य की सत्ता पर निर्भर है। राज्यमन्त्रा द्वारा ही प्रणामन और व्यक्ति के सम्बन्ध तथा प्रणामन की धान्तरिक मरचना को निर्धारित किया जाता है। इस व्यवस्था में राज्य और प्रणामन एक ही स्तर पर नहीं रहते।

प्रशासन राज्यमन्त्रों के अधीन रहता है। राज्य तथा राज्य-कर्मचारियों के बीच कोई समझौता नहीं होता। सेबीवर्ग प्रशासन से सम्बन्धित विभिन्न निर्णय राज्य द्वारा एकपक्षीय रूप में लिए जाते हैं।¹ इस असमानतापूर्ण स्थिति पर ही फ्रांस के सेबीवर्ग प्रशासन की मुख्य विशेषता आधारित है यह है—केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति।

(B) केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति (Centralizing Spirit)—फ्रांस में स्वेच्छाचारी राजतन्त्र में संघीय अधिकारों के मिथ्यान् के आधार पर जिस पूर्ण शक्ति का प्रयोग किया था उसका स्वाभाविक परिणाम सेबीवर्ग प्रशासन में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति है। यहाँ की सरकारें प्रायः सच स्वरूप व्यवस्था से मयमीन नहीं थीं और इसलिए यहाँ स्थानीय सरकार का विकास नहीं हो पाया है। इस केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति ने यहाँ की नागरिक सेवा को काफी प्रभावित किया है। 19वीं शताब्दी में ऐसे सामान्य नियमों की रचना की गई जो सम्पूर्ण नागरिक सेवा पर लागू होते थे। नागरिक सेवा में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति का एक छोटा सा उदाहरण यह है कि फ्रांस के उपनिवेशीय लोकसेवक भिन्न परिस्थितियाँ होते हुए भी उन्हीं सामान्य नियमों के अधीन कार्य करते हैं जो राजधानी प्रदेश में रहने वाले उनके साथियों पर लागू होते हैं।

(C) स्थायित्व (Permanence)—फ्रांसीसी प्रशासन अपने सेबीवर्ग के स्थायित्व के लिए हमेशा में प्रयत्न रहा है। यहाँ स्यूट प्रणाली का प्रचलन कभी नहीं रहा।² राजतन्त्र में अधिकारीगण पर्याप्त स्थायी होते थे। फ्रांस का कोई भी लोक-सेवक दस प्रथम सरकार से बंधा नहीं होता, वह राज्य का सेवक होता है और अपेक्षाकृत अधिक स्थायी रहता है। यहाँ की दोहरी म्याद व्यवस्था नागरिक सेवा के स्थायित्व में सहयोगी बनती है। सेबीवर्ग के स्थायित्व को यहाँ जनमत का समर्थन प्राप्त है। व्यवहार में यहाँ की नागरिक सेवा का शुद्धिकरण कम हुआ है। यह जब भी कभी किया गया है तो इसकी प्रतिनिधित्वरूप लोकसेवा में अधिक स्थायित्व की व्यवस्था हुई है। एक मजे का तथ्य यह है कि 1847 से 1852 तक संघात 5 वर्षों में ही फ्रांस में चार सरकारें बदल गईं (ये थीं—July Monarchy, The Democratic Republic, The Conservative Republic, The Second Empire) किंतु उच्चतर और मध्यस्तरीय सेबीवर्ग में वे केवल वे ही लोग हटे जिनका हुटना उनकी मृत्यु अथवा त्यागपत्र के कारण अनिवार्य हो गया था। यही बात 1869-74 के समय के लिए भी सच है। फ्रांस की लोकसेवा का यह स्थायित्व धीरे-धीरे संस्थागत बन गया है। इसका समर्थन करने वाले अनेक कानून बने हैं जिनके द्वारा लोकसेवकों को कार्यकाल की गारंटी दी जाती है। यहाँ राज्य को स्थायी बनाने के

1 ".....the various aspects of his employment are determined as in the case of a contract for ordinary work, but are decided unilaterally by the state in its role of political sovereign"

—P. Chatener - *The Civil Service in France*, in William A. Robson, ed *The Civil Service in Britain and France*, 1956, p. 162

2 "One can say that nothing like the spoils has ever existed in France"

—*Ibid.*, p. 164

लिए जो भी प्रयास किए गए हैं वे सब नागरिक सेवा में स्थायित्व लाने में सहयोगी बने। इनके फलस्वरूप लोकसेवाओं में एकीकरण की स्थापना हुई है और राज्य की सत्ता का प्रभाव कम हुआ है। गारण्टी की व्यवस्था ने फ्रांस के नागरिक सेवकों को राज्य की स्वेच्छाचारी शक्तियों के विरुद्ध सर्वाधिक सुरक्षित नागरिक बना दिया है।

(D) गारण्टीज का विकास (The Development of Guarantees)---

फ्रांस की नागरिक सेवा में हुए धर्वाचीन परिवर्तनों ने कर्मचारियों के अधिकार बढ़ा दिए हैं किन्तु इससे फलस्वरूप आधारभूत सिद्धान्तों में परिवर्तन नहीं हुआ है। नागरिक सेवकों की सुरक्षा के लिए अनेक नियम बनाए गए हैं। इन नियमों ने राजशक्ति की सीमा बाँधी है। यद्यपि अभी भी राज्य अनेक शक्तियों का प्रयोग करता है किन्तु वह किसी भी परिस्थिति में कर्मचारियों का दमन नहीं कर सकता। प्रभावित लोकसेवकों को राज्य द्वारा भी गई किसी भी कार्यवाही के विरुद्ध अपील करने का अधिकार है। राज्य कभी एकपक्षीय कार्यवाही नहीं करता। किसी कर्मचारी के विरुद्ध कोई कदम उठाने से पूर्व वह व्यावसायिक सभों के साथ समुक्त विचार-विमर्श करता है। नागरिक सेवाओं के हितों की रक्षा के लिए भी अनेक व्यवस्थाएँ एक लम्बे विकास का परिणाम हैं। इस कार्य में व्यावसायिक सभों (Trade Unions) ने महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है।

फ्रांस में व्यावसायिक सभवाद का विचार अनेक उचार चढ़ावा के फलस्वरूप पनपा है। प्रारम्भ में फ्रांस के कामगारों तथा व्यापारियों ने नागरिक सेवकों की संस्थाओं को सन्देश की मञ्जर से देखा। 1901 में व्यवस्थापन द्वारा प्रत्येक नागरिक को संस्था (Association) बनाने का अधिकार दिया गया किन्तु नागरिक सेवकों अभी भी व्यावसायिक सभ नहीं बना सकते थे। तत्कालीन सरकार को यह मय था कि यदि कर्मचारियों को मजदूरी का अधिकार दे दिया गया तो वे मजदूरों के साथ मिल कर सामान्य हड़ताल (General Strike) करा देंगे। जब सरकार को यह विश्वास हो गया कि व्यावसायिक सभ राजनीतिक आग्नि का माधन नहीं बनेंगे और केवल व्यावसायिक हितों की ही रक्षा करेंगे तो उसका दृष्टिकोण बदला। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद कर्मचारियों के अनेक मजदूरी बन गए। यद्यपि सरकारी मान्यता इनको अभी भी प्राप्त नहीं थी किन्तु फिर भी सरकार द्वारा इनका विरोध नहीं किया गया। 1946 के व्यवस्थापन द्वारा नागरिक सेवकों के मजदूरी बनाने के अधिकार को मान्यता प्राप्त हुई। वास्तविक व्यवहार में इन व्यावसायिक सभों ने किसी राजनीतिक आग्नि में भाग लेने की अपेक्षा कर्मचारियों के हितों की रक्षा के कार्य में ही रूचि ली। चेटनिट ने लिखा है कि "फ्रांस में नागरिक सेवा सभवाद न कोन्सिडर बी एंडर की स्वेच्छाचारीता के विरुद्ध सभर्ष में प्रभावशाली योगदान दिया है।"

भारत, ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस में सेवीवर्ग की भर्ती

(Recruitment of Personnel in India,
U. K., U. S. A. and France)

भर्ती सेवीवर्ग व्यवस्था का सर्वाधिक महत्वपूर्ण घग है। सम्भवतः समूचे-सेवीवर्ग प्रशासन में अन्य कोई समस्या भर्ती के समान प्रभावपूर्ण तथा दूरगामी नहीं होगी। कारण यह है कि जब तक आधारभूत सामग्री ही उपलब्ध नहीं होगी तब तक लोकसेवकों के प्रशिक्षण, नियोजन, वर्गीकरण, मोद्र, सेवा की सम्नोपजनक भर्ती, वेतन आदि की समुचित व्यवस्था प्रभावशाली पिढ नहीं हो सकती। यदि हम किसी प्रशासनिक संगठन के लढयो को कम से कम समय, थम एवं साधनों का रय करके प्राप्त करना चाहते हैं तो यह आवश्यक है कि संगठन के विभिन्न उत्तरदायी पदों पर योग्य तथा सक्षम कलियों की भर्ती करे व्यवस्था संगठन के उँके लक्ष्य तथा सुनियोजित कार्य प्रनियार्थ केवन काबजी महत्व के रह जाएँगे। प्रो स्टॉन की मायना है कि "भर्ती प्रक्रिया सम्पूर्ण सेवीवर्ग सरचना की आधारगिता है। जब तक भर्ती के लिए एक स्वस्थ नीति नहीं अपनाई जाती तब तक प्रथम श्रेणी के कर्मचारी पाने की आशा ग्युतम रहती है।"¹ यदि संगठन के कार्यक्षत्ता योग्य तथा कार्यकुशल नहीं होंगे तो वे निश्चय ही साधनों का व्यय्य करेगे, कार्य मही तरीके से नहीं होगा, संगठन के प्रति जन-समन्तोष व्याप्त हो जाएगा, प्रावमित्रताओं का जन धस्त-धस्त हो जाएगा तथा अनेक संगठनात्मक एवं प्रक्रियात्मक दोष जन्म लेने लगेंगे। यह कहते में कोई प्रनियोजीति नहीं है कि एक स्वस्थ एवं उपयुक्त भर्ती प्रणाली प्रशासनिक संगठन की सफलता पर प्रायः बड़ी प्रभाव डालती है या बीज,

1 "It is the corner-stone of the whole personnel structure. Unless recruitment policy is soundly conceived, there can be little hope of building a first rate staff."

—O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, 1962, p. 51.

खाद तथा पानी की उपयुक्तता एवं पर्याप्तता फल की सम्पन्नता पर डालनी है। ई एन ग्लेड्डन ने लिखा है—“लोकसेवा का इतिहास एक प्रकार से पधिकारियों की भर्ती की कहानी है। इस प्रथम कदम पर ही प्रशासन यन्त्र की उपयोगिता निर्भर करती है।”¹

भर्ती : अर्थ एवं महत्त्व

(Recruitment Its Meaning and Importance)

सेविवर्ग व्यवस्था का मूल प्रशासन की एक प्रमुख समस्या ‘भर्ती’ की है। प्रशासनिक मरचना में भर्ती की प्रक्रिया का सम्पूर्ण कार्य प्रशासनतन्त्र की दृष्टि से केन्द्रीय महत्त्व का है, क्योंकि भर्ती के द्वारा ही लोकसेवाओं का स्तर और योग्यता निश्चित होती है तथा इसी पर शासन की उपयोगिता और समाज एवं सामन्यतन्त्र के सम्बन्ध का निर्धारण होता है। भर्ती शक्तिशाली लोकसेवा की कुञ्जी है। स्टाहल (Stahl) के शब्दों में—‘यह सम्पूर्ण लोक-कर्मचारियों के ढाँचे की आधारशिला है।’²

सामान्य अर्थ में ‘भर्ती’ शब्द को नियुक्ति का समानार्थक माना जाता है लेकिन यह सही नहीं है। भर्ती से आशय है—लोकसेवा की नियुक्तियों के लिए प्रतियोगिता करने हेतु उपयुक्त प्रत्याशियों को ढूँढने और उन्हें प्रेरित करने के प्रयत्न किए जाते हैं। प्रशासन की प्राविधिक शब्दावली में भर्ती का अर्थ है—‘बिभी पद के लिए उम्मीदवारों या प्रत्याशियों को आकर्षित करना। भर्ती का उद्देश्य यह होना है कि बिभी विनिष्ट पद के लिए एक उपयुक्त व्यक्ति ढूँढा जाए। मार्गल डिमाक के अनुसार—“भर्ती का अर्थ सही व्यक्ति को एक विशेष कार्य पर लगाना है। हम बहुत सारे कर्मचारी प्राप्त करने के लिए विज्ञापन देना होगा, प्रत्येक विशेष कार्य के लिए योग्यता प्राप्त व्यक्तियों को ढूँढना होगा।” भर्ती और नियुक्ति के अर्थ का घीसा अन्तर है। जहाँ भर्ती से आशय योग्य व्यक्तियों को संगठन की ओर आकर्षित करना है, वहीं नियुक्ति कर्त्ता की दृष्टि से प्रधान होती है। भर्ती व्यवस्था में योग्य व्यक्ति वह होता है जो प्रतियोगिता में अपने माधियों से ऊँचा निष्ठ हो जबकि नियुक्ति में योग्यता वह है जिसे नियुक्ति कर्त्ता स्वीकार कर ले।

भर्ती के समय यह ध्यान रखा जाता है कि योग्य व्यक्ति को ही पद सौंपा जाए। वास्तव में यह एक अटल समस्या है। ह्यूडट के शब्दों में भर्ती की प्रक्रिया में विरोधी तत्वों में खींचावानी पाई जाती है—एक ओर तो समानता तथा मानवता और दूसरी ओर विशेष योग्यता। भारत के विस्तार प्रशाननिक यन्त्र में सेविवर्ग की संख्या बहुत अधिक बढ़ जाने से भर्ती की समस्या अत्यन्त जटिल हो गई है।

1 “Clearly civil service history can be epitomised as the story of the recruitment of officials, since on this first essential step largely rests the nature and degree of usefulness of the administrative machinery to the service of which the human elements are dedicated”

—E N Gladstone The Civil Service—its problems and future, 2nd ed., 1968, p 53

2 Stahl O Glens : Public Personnel Administration, p 59

सार्वजनिक भर्ती की व्याख्या करते हुए किंग्सले (Kingsley) का कथन है कि 'यह प्रक्रिया है जिसके द्वारा लोकसेवाओं के लिए उम्मीदवारों को स्पर्धात्मक रूप में आकर्षित किया जा सकता है।' यह एक व्यापक प्रक्रिया चयन का आन्तरिक भाग है जिसमें परीक्षा एवं प्रमाण सम्बन्धी प्रक्रियाएँ भी सम्मिलित हैं। भर्ती करते समय तथ्य यही रहता है कि पद पर उचित व्यक्ति बसीन हो, यत्र भर्ती की कुछ ऐसी तकनीकें विकसित की जाती हैं जिनके माध्यम से योग्य व्यक्ति उस पद का उम्मीदवार हो सके, योग्यतम को छूटा जा सके और अनुपयुक्त व्यक्तियों का पदासीन बनने के खतरे से प्रशासकीय यंत्रण को बचाया जा सके।

सही ढंग से भर्ती किया जाना किसी भी कुशल प्रशासन की अनिवार्य शर्त है। हम इस मध्य को बहाल नहीं ठुकरा सकते हैं कि सार्वजनिक क्षेत्र की अधिकतम उपलब्धि के लिए योग्य व्यक्तियों की सेवाएँ ही प्राप्त की जानी चाहिए तभी एक ऐसा स्वस्थ और आदर्श वातावरण बन सकेगा जिसमें जनता और कर्मचारी दोनों को मानसिक सन्तोष प्राप्त होगा और सरकारी नीतियों तथा कार्यक्रमों की सफलता का डबका पीटा जा सकेगा। शक्ति और प्रयोग्य व्यक्तियों की भर्ती ही लोक प्रशासन के लिए अत्यंत आवश्यक है। मद्रास राज्य अमेरिकी सामाजिक अनुसन्धान परिषद् द्वारा नियुक्ति एक जीव आयोग के प्रतिवेदन के अनुसार, "जीवन-भूति सेवा का कोई भी तरह भर्ती की नीति से अधिक महत्वपूर्ण नहीं है।" राज्य के कल्याणकारी स्वरूप और बढ़ते हुए सामाजिक-आर्थिक ढाँचे और विशाल प्रशासनिक यंत्र ने भर्ती के प्रश्न को विशेष महत्वपूर्ण बना दिया है। भर्ती का प्रश्न पदाधिकाियों की समस्याओं का केन्द्र बिन्दु कहा जा सकता है। प्रो जिंक (Prof Zink) के अनुसार "भर्ती के अनिश्चित लोक प्रशासन का अन्य कोई भाग महत्वपूर्ण नहीं है क्योंकि जब तक आधारभूत सामग्री ही उपलब्ध नहीं होगी तब तक प्रशिक्षण, निरीक्षण, मेवाप्रदान, वर्गीकरण, सौत्र आदि के बहुत व्यापक होने हुए भी सार्वजनिक कर्मचारियों की पूर्ति नहीं हो सकेगी।"

प्राधुनिक समय में समुचित भर्ती प्रणाली के श्रीगणेश का धर्म प्रक्रिया को है। भारत में भर्ती के क्षेत्र में योग्यता का सिद्धान्त (Merit Principle) 1853 से प्रचलित है। ब्रिटेन में यह धार्मिक रूप में 1857 में और पूर्णतः 1870 से प्रचलन में है। वैसे लोक कर्मचारियों की भर्ती के प्रश्न का सर्वप्रथम वैज्ञानिक हस्त र्दमा पूर्व दूसरी सताब्दी में चीन में धारण हो चुका था।

भर्ती की नकारात्मक और सकारात्मक धारणाएँ (The Negative and Positive Concepts of Recruitment)

भर्ती की समस्या किसी भी देश के ऐतिहासिक, राजनीतिक, धार्मिक, शैक्षणिक आदि तत्त्वों से प्रभावित होती है। प्रायः इन तत्त्वों के आधार पर भर्ती के रूप अपना प्रकार भी विकसित हो जाते हैं और देश, काल, सामाजिक और शैक्षणिक वातावरण के अनुकूल प्रत्यक्ष या परोक्षान्ति द्वारा भर्ती की जाती है अपना भर्ती का कोई अन्य प्रकार अपनाया जाता है।

आज विश्व के अधिकांश नम्य देशों में योग्यता के आधार पर मर्तों की जाती है और योग्यता की जांच के लिए खुली प्रतियोगिता का आशय लिया जाता है। लोच प्रणामन में की जाने वाली मर्तियों को हम मोटे रूप में दो भागों में विभाजित करके देख सकते हैं—

(1) सकारात्मक मर्तों (Positive Recruitment)

(2) नकारात्मक या निषेधात्मक मर्तों (Negative Recruitment)

मर्तों की सकारात्मक अवधारणा (The Positive Concept of Recruitment) का आशय यह है कि विभिन्न सरकारी पदों के लिए उचित और योग्य व्यक्तियों की सूची के प्रयास किए जाएंगे। आजकल विभिन्न देशों में जो लोकसभा आयोग (Public Service Commission) पाए जाते हैं उनका यह मौलिक कार्य है कि वे सरकारी पदों पर योग्य व्यक्तियों की नियुक्ति करने की दिशा में कार्यशील हों। मर्तों की यह पद्धति व्यापक है जिसमें लोक कर्मचारियों की योग्यता का उचित मूल्यांकन हो जाना है और उनी के आधार पर उन्हें उपयुक्त पदों पर नियुक्त किया जाता है। सकारात्मक मर्तों के अनेक तरीके हो सकते हैं, जैसे—

प्रथम, सम्भावित उम्मीदवारों को विज्ञापन, पोस्टर आदि द्वारा आकर्षित किया जाता है कि वे अपनी योग्यतानुसार पद प्राप्त करने में सक्षम हैं। यह तरीका मुख्यतः सभी क्षेत्रों में जाता है जब बड़ी संख्या में नियुक्ति करनी हो।

दूसरे, प्रदर्शनियों के माध्यम से किसी विशेष पद के लाभों के विज्ञापन द्वारा योग्य व्यक्तियों को उस ओर आकर्षित किया जाता है।

तीसरे, योग्य उम्मीदवारों के छोट-छोटे म प्रत्यक्ष बातचीत की जाती है। उदाहरणार्थ, यदि इजीप्टियों, डॉक्टरों, राजनीतिक सेवकों आदि की मर्तों करनी हो तो मर्तकर्ता शैक्षणिक संस्थाओं में सम्पर्क स्थापित कर सकता है और उन्हें योग्य विद्यार्थियों की एक सूची देने की प्रार्थना कर सकता है जिसके आधार पर वह मासिकार कर सके और योग्य विद्यार्थियों का चयन कर सके।

चौथे उच्च पदों पर विभाग योग्यता और अनुभव की आवश्यकता होती है, इन मर्तकर्ता अधिकारी इसके लिए उपयुक्त व्यक्तियों से प्रत्यक्ष रूप में सम्पर्क कर सकता है और समझौता हो जाने पर उस व्यक्ति को औपचारिक रूप में आवाहन करने के लिए कहा जा सकता है।

मर्तों की सकारात्मक अवस्था का सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसमें योग्य और उचित व्यक्तियों को ही प्रतियोगिता में शामिल होने की अनुमति दी जाती है। विस्तर तथा प्रीक्षण के शब्दों में, "इस पद्धति में धूर्तों का बाहर रखने पर उनका बल नहीं दिया जाता जितना उस बल पर कि राज्य के लिए सर्वोत्तम व्यक्तियों को नियम तरह प्रोत्साहित किया जाए और उनकी योग्यताओं का काम मूल्यांकन किया जाए, ताकि प्रत्येक व्यक्ति उनी पद को प्राप्त करे जिसके लिए वह योग्य है।"

मर्तों की नकारात्मक पद्धति (Negative Method of Recruitment) का उद्देश्य यह होना है कि सरकारी पदों से धूर्त व्यक्तियों को दूर रखा जाए, लोच

सेवाओं में पक्षपात और दलगत राजनीति के प्रभाव को मिटाया जाए तथा प्रशासन को यथासाध्य ईमानदार बनाया जाए। इस प्रक्रिया में मनीवर्ती कुछ ऐसे नियम बना देता है और न्यूनतम शर्तें निर्धारित कर देता है जिनके आधार पर केवल योग्य व्यक्तियों को ही सम्पीदवार बनने के अवसर प्राप्त हो सकें और धूर्त लोग सार्वजनिक सेवा के बाहर रखे जा सकें। किन्तु यह प्रणाली सफल नहीं हो सकती है क्योंकि धूर्तों को सेवाओं से दूर रखने के प्रयास में जाने-बुझने योग्य और बुद्धिमान व्यक्ति भी बाहर रह जाते हैं। यह विषय फनीभूत नहीं हो सकता कि जब धूर्तों को बाहर रख दिया जाएगा तो योग्य व्यक्ति स्वतः ही प्राप्त होने लगेंगे, इसीलिए भर्तों के सकारात्मक उपायों को आज लगभग सभी देशों में अपनाया जाता है।

भारत में भर्तों का सकारात्मक दृष्टिकोण पक्षपात और भाई-भतीजेवाद को प्रोत्साहन देने में बहुत महायक रहा है। इन लोकसेवा आयोग भर्तों के लिए मुख्यतः ऐसे नियम तथा आचरण संहिता निर्धारित करता है ताकि धूर्तों को बाहर रखा जा सके और योग्य व्यक्तियों का चयन किया जा सके।

भारत में सेवाओं को मुख्यतः चार श्रेणियों में विभाजित किया गया है—अखिल भारतीय सेवाएँ, केन्द्रीय सेवाएँ, राज्य सेवाएँ तथा केन्द्रीय मन्त्रिालय सेवाएँ। अखिल भारतीय सेवाएँ मध्य और राज्य के लिए सामान्य होती हैं। केन्द्रीय सेवाएँ पूर्ण रूप से मध्य सरकार के अधीन कार्य करती हैं और आयकर, प्रशासकीय, सुरक्षा आदि सभी विषयों से सम्बन्ध रखती हैं। राज्य सेवाएँ शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, मिर्बाई, स्थानीय सरकार आदि विषयों से सम्बन्ध रखती हैं और पूर्णतः राज्य सरकार के अधीन रहती हैं। केन्द्रीय मन्त्रिालयी सेवाएँ विभिन्न श्रेणियों में विभाजित हैं। इनमें से कुछ की पूर्ति प्रत्यक्ष भर्तों द्वारा और कुछ की अप्रत्यक्ष भर्तों के द्वारा की जाती है।

भर्तों की प्रक्रिया

(The Process of Recruitment)

लोकसेवाओं में भर्तों की प्रक्रिया पर सम्बन्धित देश की राजनीतिक व्यवस्था का निर्णायक प्रभाव होता है। इस प्रभाव के कारण ही लोकसेवाओं में भर्तों गैर-सरकारी पदां पर भर्तों की अपेक्षा अधिक अटिल बन जाती है।¹ नार्मन जे. पावेल के कथनानुसार, “भर्ती सेबीवर्ग कार्यक्रम का एक भाग है। यह सामाजिक तथा सरकारी नीति का एक अंग है।”² ब्रिजो जेपमैन ने लिखा है कि भर्तों कुछ सीमा तक देश की नागरिक सेवा के सामान्य संगठन से प्रभावित होती है।³ वे सभी तत्त्व परस्पर सम्बन्धित होते हैं तथा भर्तों की प्रक्रिया एक स्वरूप पर उल्लेखनीय

1 *Simon, Smithbury and Victor A. Thompson: Public Administration, p. 313.*

2 *Norman J. Powell, op cit, p. 208*

3 “Recruitment is to some extent affected by the general organisation of the civil service in a country”

प्रभाव डालते हैं। देश की अर्थव्यवस्था, सामाजिक, भूस्थ एवं प्राथमिकताएँ, कानून का स्वरूप, गैर-सरकारी पदों की स्थिति आदि बातें योग्य प्रत्याशियों के सरकारी पदों की ओर आकर्षित होने पर प्रभाव डालती हैं। इन पदों पर प्राप्त होने वाला वेतन तथा सम्मान भी अपनी उत्प्रेषणीय भूमिका निभाता है। किसी सरकारी पद पर दिए जाने वाले वेतन की मात्रा समाज के विभिन्न दबाव समूहों की प्रिया-प्रतिक्रियाओं द्वारा निर्धारित होती है। ये दबाव समूह सरकारी पदों की प्रविष्टता बढ़ाने में भी प्रभाव डालते हैं। जिन पदों द्वारा इन हिन समूहों एवं दबाव समूहों के स्वार्थों की पूर्ति सम्भव होती है वे पद इनके आकर्षण के केन्द्र बन जाते हैं तथा ऐसे पदों पर जोड़-तोड़ करके वे अपने आशयों को नियुक्त कराने की चेष्टा करते हैं। स्पष्ट है कि यदि हम किसी पद के लिए योग्य प्रत्याशियों को आकर्षित करना चाहते हैं तो उस पद को यथामुम्भव सहृदयपूर्ण तथा सम्मानजनक बना दें। इसी अर्थ में डॉ एल डी ह्यूडन ने लिखा है कि "भर्ती का तात्पर्य केवल रिक्त स्थानों की सूचना देना तथा निष्पक्ष रूप में स्वीकार करना मात्र ही नहीं है। लोकसेवाओं की प्रावश्यकता के निर्वाह हेतु यह मनिय, सोझपूर्ण, चपारगी, आग्रहपूर्ण तथा निरन्तर होनी चाहिए।"¹ समय में भर्ती का कार्य सफल सेवीकरण प्रक्रिया की एक कड़ी है। यह इस प्रक्रिया की अन्य कड़ियों के साथ घनिष्ठ रूपसे जुड़ी रहती है। हमारे अनेक सूत्र देश की अर्थव्यवस्था एवं समाज व्यवस्था से जुड़े रहते हैं। यही कारण है कि एक प्रभावशाली भर्ती व्यवस्था की स्थापना तब तक नहीं की जा सकती जब तक कि पूरी सेवीकरण व्यवस्था कार्यकुशल न हो। नार्मन जे पावेस के मतानुसार लोकसेवाओं के प्रक्रमों की सूचनाओं का व्यापक प्रसारण ही वश्या नहीं है। लोगों को उपलब्ध पदों की व्यापक जानकारी देने का अभियान मात्र ही नहीं होना चाहिए किन्तु ये पद आकर्षण तथा पहुँच के अन्तर्गत भी होना चाहिए।² यह बात ठीक इसी प्रकार है कि एक वस्तु की यदि हम किसी बढ़ाना चाहते हैं तो हमारे लिए केवल विज्ञापन और प्रचार एवं प्रसारण ही काफी नहीं होना बल्कि वेची जान वाली उस वस्तु में गुण भी होना चाहिए।

भर्ती की प्रक्रिया के मोटे रूप में दो चरण हैं—सर्वप्रथम इसमें प्राथियों को आकर्षित करने के प्रयास किए जाते हैं। इसके लिए उपयुक्त योजनाओं वाले लोग को आवेदन करने के लिए प्रेरित किया जाता है। उसके बाद सफल आवेदनों में से पद के लिए उपयुक्ततम व्यक्ति का पता लगाया जाता है। जब सूट व्यवस्था के

1 "Recruitment involves more than mere announcement and passive acceptance, to meet the requirements of the public service it must be active, searching, selective, persistent and continuous" -

—Dr L D White op cit p 342

2 "Accept on wide dissemination of information about service opportunities is not enough, not only must there be a vigorous campaign to let people know about the jobs that are available, but the jobs must be attractive and accessible"

—Norman J Powell, op. cit., p 209

स्थान पर योग्यता के आधार पर भर्तियों की जाने लगी तो प्रारम्भ में भर्ती-वर्तों का यह मुख्य दायित्व माना जाता था कि वह चयन प्रक्रिया में पक्षपात पर रोक लगाए और प्रतियोगी परीक्षाओं में दर्शायी गई योग्यता एवं क्षमता को विशेष महत्त्व प्रदान करे। यह कार्य मूलतः नियेधात्मक प्रकृति का था। इसमें विशेष ध्यान धूनों को बाहर रखने (To keep the rascals out) की ओर दिया गया था। यह माना जाता था कि यदि चयन प्रक्रिया से राजनीतिक पक्षपात को प्रलम्ब हटा दिया जाए तो योग्य व्यक्ति स्वतः ही लोकसेवाओं में आने लगेंगे। यह मान्यता भ्रामक सिद्ध हुई तथा धीरे-धीरे यह स्पष्ट हो गया कि नियेधात्मक दृष्टिकोण केवल धूनों को ही बाहर नहीं रखता बल्कि इसके फलस्वरूप अनन्य योग्य तथा दूरदर्शी व्यक्ति भी बाहर रह जाते हैं। जब अनुभवों तथा योग्य प्रशासकों की भाँति बड़ी तो क्रमशः भर्तियों की सकारात्मक तकनीकों छपनाई जाने लगी। अब सर्वश्रेष्ठ तथा योग्यतम व्यक्तियों को लोकसेवाओं की ओर आकर्षित करने के विभिन्न तरीके छपनाए जाने लगे हैं। केवल समाचार-पत्रों में रिक्त पदों की सूचना प्रकाशित कर देना ही पर्याप्त नहीं माना गया। इस औपचारिक तथा उदासीन व्यवहार से योग्य प्रत्याशी पर्याप्त मात्रा में प्रार्थी नहीं बन पाते और इसलिए विभिन्न पदों पर योग्य व्यक्तियों की नियुक्ति नहीं हो पाती। यह स्थिति सेवीवर्ग प्रशासन के लिए अशुभ बन जाती है। प्रेषन लिखा है कि "सेवीवर्ग प्रशासन की कोई भी व्यवस्था सुस्त और क्षमताहीन लोगों को प्रतिभाशाली एवं कुशल नहीं बना सकती।" अतः यह आवश्यक है कि सेवीवर्ग प्रशासन के इस पहले कदम पर पूरी गावधारी एवं सजगता बरती जाए। समुक्त-राज्य अमेरिका, ब्रिटेन, फ्रांस तथा भारत की लोकसेवाओं में यह अनुभव सामान्य रहा है इसलिए इन देशों में नियुक्ति की सकारात्मक प्रक्रिया छपनाई जाती है।

प्रो स्टॉल की मान्यता है कि चयन के सकारात्मक अथवा विधेयात्मक कार्यक्रम में ये मूलभूत तत्त्व होने हैं—(i) सम्भावित पदों के लिए सर्वश्रेष्ठ रोजगार बाजार की खोज तथा सवर्द्धन, (ii) भर्ती सम्बन्धी आकर्षक माहित्य का प्रयोग तथा इसका प्रचार, (iii) योग्यता की जाँच के लिए श्रेष्ठ, विश्वसनीय तथा अद्यतन परीक्षाओं का प्रयोग, (iv) सेवा के अन्तर्गत ही प्रत्याशियों की पर्याप्त खोज (v) सही कार्य पर सही व्यक्ति को रखने का स्थापन कार्यक्रम तथा (vi) भर्ती प्रक्रिया के प्रविच्छिन्न अंग के रूप में कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम।

सकारात्मक भर्ती प्रक्रिया के अन्तर्गत योग्य तथा सक्षम व्यक्तियों की खोज के लिए अनेक क्रमिक प्रयास किए जाते हैं। इनमें मुख्य ये हैं—(1) सम्भावित प्रत्याशियों को विज्ञापनों, पोस्टरों, पत्रों आदि द्वारा आकर्षित किया जाता है ताकि वे अपनी योग्यता एवं रजि. के अनुसार सरकारी पदों के लिए आवेदन कर सकें। जब किन्हीं पदों पर बड़ी संख्या में भर्तियाँ की जाती हैं तब यह कार्य विशेष रूप से महत्त्वपूर्ण बन जाता है। (2) किन्हीं विशेष पदों के महत्त्व तथा शायों का विज्ञापन करने के लिए प्रदर्शनियाँ आयोजित की जाती हैं एवं उन पदों पर आवेदन करने के लिए योग्य व्यक्तियों का ध्यान आकर्षित किया जाता है। (3) सम्भावित योग्य

प्रत्याशियों के स्रोत स्वतन्त्र से सीधा सम्पर्क स्थापित किया जाता है। विभिन्न शैक्षणिक मस्याओं से योग्य विद्यार्थियों की सूची माँगी जाती है। विशेष योग्यता एवं अनुभव की आवश्यकता वाले उच्च पदों पर नियुक्ति के लिए ऐसे व्यक्तियों से सीधे अनौपचारिक सम्पर्क स्थापित किया जाता है।

भर्ती के रूप

(The Types of Recruitment)

संयुक्तराज्य अमेरिका की सशस्त्र लोकसेवा में भर्ती के चार रूप उपलब्ध हैं—सकारात्मक (Positive), प्रत्यक्ष (Direct), संयुक्त (Joint) तथा अग्रिम (Advance)। सकारात्मक भर्ती के अन्तर्गत योग्य व्यक्तियों को रिक्त पदों की सूचना दी जाती है तथा उनको आवेदन करने के लिए प्रेरित किया जाता है। यह हर सम्भव प्रयास किया जाता है कि उन्हें प्रत्याशी बना कर भर्तीकर्ता अभिकरण के सामने पहुँचा दिया जाए। प्रत्यक्ष भर्ती का प्रयोग प्रायः विभिन्न श्रेणी के कार्यों पर नियुक्ति के लिए किया जाता है। इसमें कार्यकारिणी अभिकरण तथा नोकरवा आयोग के बीच एक समझौता हो जाता है तथा आयोग को शर्तों, परीक्षा एवं योग्य व्यक्तियों की नियुक्ति की शक्ति प्राप्त हो जाती है। इस तरीके में प्रत्याशियों को मौके पर ही भर्ती किए जाने का भरोसा रहता है। इसमें समय की बचत हो जाती है तथा अनेक प्रत्याशी इधर-उधर भागने में बच जाते हैं। संयुक्त भर्ती व्यवस्था में भी कार्यकारी अभिकरण तथा आयोग के बीच समझौता होता है। इसमें संयुक्त कार्यवाही की योजना बनाई जाती है। संयुक्त साक्षात्कार किए जाते हैं तथा नियुक्ति कर दी जाती है। अग्रिम भर्ती प्रायः उन पदों के लिए करली जाती है जिन पर बड़ी मात्रा में रिक्त स्थान होने की आशा रहती है। इस विधि में प्राविद्या की पूर्ति का एक सुरक्षित मण्डार बना लिया जाता है।

भर्ती के स्रोत की दृष्टि से भर्ती प्रणाली को दो रूपों में विभाजित किया जाता है—अन्दर से भर्ती तथा बाहर से भर्ती। अन्दर से भर्ती को पदोन्नति भी कहा जा सकता है, बाहर से भर्ती में प्रत्याशियों की भर्ती है। भर्ती के ये दोनों रूप एक-दूसरे के पूरक हैं। एक की कमियाँ तथा दोषों के निराकरण हेतु दूसरे को अपनाया जाता है। सभी राज्यों के प्रायः सभी विभागों में भर्ती के लिए इन दोनों रूपों को अपनाया जाता है। कभी-कभी तो दोनों रूपों के बीच अनुपात निश्चित कर दिया जाता है। भौतिक की दृष्टि से यह माना जाता है कि निम्न तलों पर प्रवेश भर्ती, मध्य तलों पर प्रवेश एवं पदोन्नति का मिश्रण तथा उच्च पदों के लिए विमुक्त पदोन्नति की प्रक्रिया अपनाई जानी चाहिए।

सूट प्रणाली एवं योग्यता प्रणाली

(Spoils System and Merit System)

सोलेनेबोर्ग की शर्तों के समय उत्तरी अमेरिकी संघराज्य तथा अष्ट्रेलिया की महत्त्व दिया जाए जबकि उनकी शैक्षणिक योग्यताओं एवं कार्यकुशलताओं की

प्राथमिकता दी जाए, इस दृष्टि से भर्ती प्रक्रिया दो रूपों में वर्गीकृत की जा सकती है। जिस व्यवस्था में सरकारी पद पर नियुक्ति के समय आवेदन की राजनीतिक सेवाओं तथा दृष्टिकोणों को ध्यान में रखा जाता है वह लूट प्रणाली या सरक्षण प्रणाली (Spoils System or Patronage System) के नाम से जानी जाती है। इससे भिन्न जब भर्ती के लिए विभिन्न प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाएँ तथा योग्यतम प्रत्याशियों को ही सरकारी पद सौंपे जाएँ तो यह योग्यता व्यवस्था कही जाती है।

लूट प्रणाली

(Spoils System)

भर्ती की इस व्यवस्था के अन्तर्गत परम्परा यह रही है कि जो ही एक राजनीतिक पदाधिकारी सत्ता सम्हालता है वह समस्त उच्च प्रशासनिक पदों पर पहले से कार्यरत अधिकारियों को हटा देता है तथा उनके स्थान पर अपने समर्थकों, मित्रों तथा राजनीतिक दल के प्रमुख व्यक्तियों को नियुक्त कर लेता है। ये तत्कालीन पदाधिकारी तब तक अपने पद पर कार्य करते हैं जब तक कि उनका निवृत्तिवर्ती राजनीतिज्ञ अपने पद पर आसोन रहता है। अपने हटते ही इन्हें भी पद से हटा दिया जाता है। इस प्रणाली का अर्थव्यवस्था यह बताया गया कि लूट का माल विजेता को प्राप्त होना चाहिए (To the victor belongs the spoils) तथा प्रशासनिक अधिकारी राजनेताओं की नीतियों में विश्वास करने वाले होने चाहिए। प्रो. ओ. जी. स्टॉल (Prof. O. G. Stahl) के अनुसार सरक्षण शब्द का अर्थ लोभसेवाओं में योग्यता के प्रतिरिक्त या भिन्न कारणों से नियुक्ति करना है। यह स्पष्ट है कि सरक्षण की व्यवस्था में मात्र राजनीतिक तत्त्व ही प्रभाव नहीं रखता बल्कि इसके प्रतिरिक्त स्वतः सम्बन्ध, मित्रता एवं किसी न किसी प्रकार के सहसंयोजन की भावना भी प्रभाव डालती है।¹

संयुक्तराज्य अमेरिका में लूट प्रणाली का प्रारम्भ राष्ट्रपति एन्ड्रयू जैक्सन (Andrew Jackson) द्वारा किया गया था। इसके बाद यह अमेरिका के सर्वोच्च प्रशासन का आवश्यक अंग बन गई। राष्ट्रपति जैक्सन ने अपने प्रथम वार्षिक सम्बोधन में (1829) इस व्यवस्था का औपचारिक वर्णन करते हुए कहा था कि "समस्त सरकारी अधिकारियों के वर्तमान सीधे और सरल होते हैं। इन्हें सम्मान करने के लिए कोई भी साधारण बुद्धि का व्यक्ति अपने आपको योग्य बना सकता है। मेरा विश्वास है कि एक व्यक्ति के लम्बे समय तक पद पर रहने से हानि अधिक होती है तथा उसके अनुभव से लाभ कम होता है।" जैक्सन के बाद यह प्रणाली उत्तरा उत्तर व्यापक बनती चली गई। इसके चरमोत्कर्ष के दिनों में एम्स केन्डल (Amos Kendall)

1 "The term patronage has broad implications. As here used it denotes the appointment of the persons to the public service for reasons other than or in addition to merit. It is obvious that political consideration may not be the only ones involved here. Group ties, friendship, and obligations of one sort or another also play their parts."

—O. G. Stahl: Public Personnel Administration, Fifth ed., 1962, p. 26

नामक व्यक्ति से उसके एक पदावधि मित्र ने कहा—“मुझे स्वयं पर शर्म आती है क्योंकि मुझे ऐसा लगता है कि जिस व्यक्ति से भी मैं मिलना हूँ वह यह जानता है कि मैं क्यों आया हूँ।” इस पर केन्डल का जवाब था कि “स्वयं को परेशान मत करो क्योंकि प्रत्येक व्यक्ति जिससे तुम मिलते हो यही काम कर रहा है।” जैक्सन ने विभिन्न सरकारी पदों पर से एंड्रयू के मित्रों को हटा कर अपने मित्र नियुक्त किए।

यह सच है कि लूट प्रणाली का नाम संयुक्तराज्य अमेरिका के सेबीजर्न प्रणामन से जुड़ा हुआ है किन्तु इसका अर्थ यह बदायि नहीं है कि दूसरे देशों में इसका प्रचलन ही न हो। मुनरो तथा अय्यर (Munro and Aycar) के मतानुसार लूट प्रणाली का जन्म संयुक्तराज्य अमेरिका में नहीं हुआ बल्कि यह काफी पहले से ग्रेट-ब्रिटेन में प्रचलित थी। उच्च वेतन वाले सरकारी पदों को राजनीतिक पुरस्कार के रूप में देना उचित माना जाता था। 19वीं शताब्दी की प्रथम दशकियों में लॉर्ड सभा के सदस्यों ने अपने इतने सारे सम्बन्धियों को सरकारी पदों पर लगा दिया कि जॉन राइट ने सरकारी नौकरी को ‘ब्रिटिश कुलीनतन्त्र का बाउंडरी राहत विभाग’ (Out-door Relief Department of the British Aristocracy) कह कर सम्बोधित किया है। उस समय ग्रेट ब्रिटेन में नियुक्तियाँ निश्चित कार्यकाल के लिए नहीं होती थीं तथा उनको किसी भी समय हटाया जा सकता था। मुनरो तथा अय्यर का निष्कर्ष है कि “एंड्रयू जैक्सन तथा उसके मित्रों ने लूट प्रणाली का आविष्कार नहीं किया था। उन्होंने पुरानी दुनिया की इस सस्था को नए बातावरण में धारोदित किया जहाँ इसका विकास द्रुतगति से हुआ। थोड़े ही समय में यह अमेरिकी राजनीति के धर्म में एक हानिकारक पास-पाठ बन गया।”¹

लूट प्रणाली का मूल्यांकन (Evaluation of the Spoils System)— संयुक्तराज्य अमेरिका, ग्रेट ब्रिटेन अथवा अन्य किसी भी देश में लूट प्रणाली का विनाश कुछ आधारभूत भाग्यनामों के आधार पर कुछ सन्धियों की प्राप्ति हेतु किया गया था। इस प्रणाली की उपयोगिता की दृष्टि से ये बाने उल्लेखनीय हैं— (1) लूट प्रणाली के समर्थकों का विचार था कि एक बुद्धिमान व्यक्ति को किसी भी सरकारी पद पर रखा जा सकता है और एक पद पर तम्ब समय तक किसी व्यक्ति को बनाए रखने से हानि अधिक होती है। (2) लोकसेवकों का मुख्य दायित्व राजनीतिज्ञों द्वारा तय की गई नीतियों को कार्यान्वित करना है। इस कार्य की सन्तोषजनक सफलता के लिए प्रशासकों का विषयी कार्यक्रमों के प्रति सहानुभूतिपूर्ण

1 “So Andrew Jackson and his friends did not invent the spoils system, they merely transplanted an old world institution to a new environment where it grew luxuriantly. In time it became one of the most noxious weeds in the garden of American politics.”

—W. B. Munro and Spearst. *The Governments of Europe*, 4th ed., 1963,

समर्थन प्रदान करने है। (3) जो लोग तन-मन-धन से राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी की सहायता चुनाव के समय करते हैं उनकी सरकारी पद पाने की आकांक्षा तथा निर्वाचित राष्ट्रपति द्वारा इस आकांक्षा की पूर्ति नैतिक एवं मानवीय आधार पर औचित्यपूर्ण है। (4) इस प्रणाली में राजनीति और प्रशासन के बीच उपयुक्त समन्वय बना रहता है। राजनीतिज्ञों का अपने मित्र और दलीय साथी प्रशासकों पर पूर्ण विश्वास रहता है और दूसरी ओर प्रशासक भी अपने महदय राजनीतिज्ञों में प्रत्येक प्रशासनिक सहयोग पाने की आशा रखते हैं। (5) देश के दलीयतन्त्र की मन्तोपजनक रूप से संचालित करने के लिए सूट प्रणाली उपयोगी और सार्थक है। सरकारी पद पाने की इच्छा से अनेक लोग दल के लिए कार्य करते हैं। (6) सूट प्रणाली के अन्तर्गत राजनीतिज्ञ अपने नीति एवं कार्यक्रमों को कुशलतापूर्वक सम्पन्न कर पाते हैं। इसलिए वे जनता से किए गए वायदों को निभाने में अधिक सक्षम हो पाते हैं, प्रशासन-आर्थिक अनतन्त्रिक बन जाता है और नेताओं के आश्वासन केवल मौखिक वाक्य मात्र नहीं रह जाते। (7) सरकारी पदाधिकारियों के परिवर्तन की व्यवस्था (Rotation) सरकारी पद प्राप्त करने में सभी नागरिकों को समानता देती है। (8) सूट प्रणाली के अन्तर्गत प्रजातन्त्र-विरोधी व्यावसायिक नीतिवादी का उदय नहीं हो पाता। इसके प्रभाव में समाज स्पष्टतः दो भागों में बँट जाता है—सरकारी कर्मचारी और व्यापारिक जन। दोनों के बीच आर्थिक स्थिति, सामाजिक मूल्य रहन सहन के स्तर, भावी आकांक्षा आदि की दृष्टि में भारी अन्तर पैदा हो जाते हैं।

सूट प्रणाली के पक्ष में कहीं गई उक्त बातों का अमेरिका के सेबीवर्गीय प्रशासन पर एक लम्बे समय तक प्रभाव रहा, किन्तु इसके पन्थस्वरूप प्रशासनिक भ्रष्टाचार, अनियमितता, लापरवाही, बाथों के प्रति उदासीनता, प्रसन्नता आदि दोषों का जन्म हुआ।¹ राष्ट्रपति जैक्सन के विचार वास्तविक व्यवहार की कमीटी पर प्रत्यक्ष साबित हुए। अब सामान्य धारणा के अनुसार अधिक सही यह समझा जाने लगा कि लोकसेवकों के परिवर्तन से प्राप्त लाभों की अपेक्षा उनकी अनुभवहीनता के कारण हानियाँ अधिक होती हैं। आलोचकों ने सूट प्रणाली के विरुद्ध मुख्यतः पाँच तर्क दिए हैं—(1) सूट प्रणाली के अन्तर्गत विभिन्न सरकारी पदों पर गैर-अनुभवी तथा प्रथम लोग पहुँच जाते हैं जो पद के दायित्वों की अपेक्षा कम धोरण होते हैं। (2) यह प्रणाली संगठन के औपचारिक रूप, पदसंरचना, आदेश की एकता आदि के लिए बाधक बनती है और राजनीतिक यन्त्र के द्वारा प्रयोग में लाए जाने वाले विभिन्न औपचारिक नियन्त्रणों को विकसित कर लेती है। (3) सूट प्रणाली के अन्तर्गत कार्य करने वाले सरकारी अधिकारी अपने स्वयं के तथा व्यावसायिक अनुमानों के विकास, अतिनिरास एवं सन्तुष्टता में बहुत रुचि लेते हैं और इसके लिए वे कानूनी

1 "This took the form at one time or another of straight out embezzlement, bribery, payroll padding, contract graft and position graft."

तथा रंग-कानूनी सभी तरीके अपनाने हैं। ये मनदाताओं द्वारा समर्पित नीतियों की ओर ध्यान नहीं देने। (4) इस व्यवस्था में प्रशासन पर उपयुक्त राजनीतिक नियन्त्रण लागू नहीं हो पाता और प्रशासनिक राजकीय एवं सत्ता का जो होलकर दुर्गम्य कर रहे हैं। (5) एक अष्टाचारी संगठन अपने बाले कारनामों में अधीनस्थ प्रशासकों को भी सहयोगी कर लेता है। ईमानदारी से काम करने वाले अधिकारी पुरस्कृत होने की अपेक्षा दण्डित किए जाते हैं और चांगे और अष्टाचार का बोनवामा हो जाता है। (6) जब लोकसेवकों की पद सुरक्षा राजनीतिक दल के माध्यम पर निर्भर हो जाती है तो योग्य व्यक्ति इन पदों की ओर आकर्षित नहीं होते। (7) लूट प्रणाली के आलोचकों ने इसकी मूल मान्यता पर चोट करते हुए यह सिद्ध किया है कि एक राजनीतिक दल द्वारा नियुक्त ममत्ता सरकारी अधिकारी इन के कार्यक्षमों में पूर्ण विश्वास रख सकें यह आवश्यक नहीं। (8) लूट प्रणाली में लोकसेवक तत्स्य नहीं रह पाते और उनकी तत्स्यता अत्यन्त अनिर्वास है ताकि वे स्वयं की भावनाओं को लादे बिना विषादी निकाय की राजनीतिक इच्छा को कार्यान्वित कर सकें। लोकसेवकों को मूल्य सम्बन्धी निर्णय नहीं लेने चाहिए वरन् राजनीतिक रूप से जो राज्य की इच्छा प्रकट की गई है उस कार्यान्वित करना चाहिए। यह कार्य लूट प्रणाली में सम्भव नहीं है। (9) लूट प्रणाली में लोकसेवकों की नियुक्ति का आधार उनकी योग्यता अथवा कार्य अनुभव नहीं होना इसलिए विभिन्न पदों पर अलग-अलग और अयोग्य व्यक्ति पदानीन हो जाते हैं। इनके हाथों राजकीय का अवश्य एव दुर्गम्य होता है।

योग्यता प्रणाली

(The Merit System)

लूट प्रणाली की कुराहटों को दूर करने तथा लोकसेवकों की योग्यता एवं क्षमता, तत्स्यता एवं अवसर की समानता की स्थापना के लिए योग्यता प्रणाली का विकास हुआ। योग्यता प्रणाली के अन्तर्गत विभिन्न सरकारी पदों पर नियुक्ति के समय प्रत्याशियों की राजनीतिक सेवा, दृष्टिकोण अथवा ऐसी ही अन्य बातों का ध्यान नहीं रखा जाता वरन् प्रतिबोधी परीक्षाओं द्वारा निर्धारित योग्यता को एकमात्र निर्णायक तत्व माना जाता है।

पात्रकल योग्यता प्रणाली (Merit System) शब्द का प्रयोग केवल लोकसेवकों के चयन अथवा प्रवेश को सम्बोधित करने के लिए नहीं किया जाता वरन् इसमें सेबीवर्ग व्यवस्था के अन्य पहलू भी शामिल हो जाते हैं—जैसे वेतन व्यवस्था, पदोन्नति और अन्य सेवा की शर्तें। प्रो स्टॉन ने योग्यता प्रणाली के आधारक कार्य का उल्लेख करते हुए इस ऐसी सेबीवर्ग व्यवस्था बताया है जिसमें सेवा में प्रत्येक व्यक्ति के चयन और प्रगति पर मापदंडक योग्यता अथवा उपलब्धि का प्रभाव रहता है। जिसमें कार्य सम्पन्नता की दृष्टात् से तथा पुरस्कार सेवा की वापसमना के निर्धारण एवं निरन्तरता में योगदान करते हैं।¹

1 "In its broadest sense a merit system in modern government means a personnel system in which comparative merit or achievement governs each individual's selection and progress in the service and in which the conditions and rewards of performance contribute to the competency and continuity of the service."

योग्यता प्रणाली के अन्तर्गत लोकसेवा में प्रवेश और पदोन्नति के लिए साधारण खुली और प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। सेवा में प्रवेश व ग्रेड अर्पनाई गई योग्यता प्रणाली के मुख्य पहलू प्रो स्टॉल के मतानुसार निम्न-लिखित हैं—

1 पर्याप्त प्रकाशन—रिक्त पदों एवं उनके लिए आवश्यक योग्यताओं की जानकारी जनता को दी जानी चाहिए ताकि रचिणीय नागरिकों को उनकी जानकारी हो सके।

2 निवेदन का अवसर—रचिणीय नागरिकों को उनकी रचि देने का अवसर दिया जाए और उनके निवेदन पर विचार दिया जाए।

3 व्यापकतादी मापदण्ड—आवश्यक योग्यता सम्बन्धी मापदण्ड रिक्त स्थानों के अनुरूप होना चाहिए और नयी आवेदकों पर समान रूप से लागू किया जाना चाहिए।

4. विश्वास का अभाव—प्रवेश के लिए निर्धारित मापदण्ड केवल रोजगार के लिए योग्यता और उपयुक्तता से ही सम्बन्धित होने चाहिए।

5 योग्यता के आधार पर श्रेणियाँ—योग्यता और उपयुक्तता के सापेक्षिक मूल्यांकन के आधार पर श्रेणियों की श्रेणियाँ बनाई जानी चाहिए।

6 परीक्षाओं की जानकारी—जनता को चयन की प्रक्रिया की जानकारी दी जानी चाहिए और यदि किसी की मांगता यह हो कि उसने बारे में उपयुक्त प्रक्रिया नहीं अपनाई गई है तो उस प्रक्रामयिक पुनरीक्षा का अवसर दिया जाए।

अमेरिका में योग्यता प्रणाली का विकास (Evolution of Merit System in U. S. A.)—अनुक्रमण अमेरिका में लोकसेवा का इतिहास योग्यता प्रणाली के विकास का इतिहास है। इसे प्रो स्टॉल ने छोटे रूप से पाँच भागों में विभाजित किया है—

- (i) सापेक्षिक प्रशासकीय कुशलता का काल (Period of relative administrative efficiency), 1789-1829
- (ii) अविशुद्ध लूट प्रणाली का काल (Period of unmitigated spoils), 1829-1865
- (iii) लूट प्रणाली के विरुद्ध बढ़ते हुए विरोध तथा सुधारों का काल (Period of agitation and rising resentment against the spoils system), 1865-1883
- (iv) सुधार एवं नौकरशाही के विकास का काल (Period of reform and bureaucratic evolution), 1883-1935
- (v) सकारात्मक सेबीवर्ग प्रशासन का काल (Period of positive personnel administration), 1935-Present day.

प्रथम काल औपनिवेशिक अमेरिका की लूट प्रणाली से युक्त परम्पराओं के साथ प्रारम्भ हुआ। सप्त सत्राशे के सत्रियों के कार्यवाहियों में कार्यवाहियों में अमरणीयता

(Rotation) का सिद्धान्त शामिल होने के कारण शीघ्र ही इसके परिणाम सामने आने लगे : 1821 तक उत्तरी और पश्चिमी अमेरिका के प्रायः सभी राज्यों में लूट प्रणाली या तो स्थापित हो चुकी थी अथवा होने वाली थी। 1820 में चार वर्षों का नून (Four Years Law) पारित हो चुका था जिसके तहत चार वर्षों बाद प्रशासनिक अधिकारी स्वतः ही अपने पद में हट जाते थे। लूट प्रणाली के प्रयोगी व्यवस्थापन के होने हुए थी मधीय लोकसेवा सम्मोचनक रूप से कार्य करती रही तथा पूरे 40 वर्षों के काल में क्षमता एवं योग्यता की ही नियुक्ति के समय प्राथमिकता दी जाती थी। केन्द्रीय प्रशासन अमेरिका में सुधार रूप में स्थापित होता रहा।

हमारे काल में राष्ट्रपति जैक्सन ने लूट प्रणाली का समर्थन किया। 1829 तक लूट प्रणाली अमेरिकी दल व्यवस्था का अभिन्न भाग बन गई। कॉन्ग्रेस में उन्नेय किया है कि जैक्सन से पूर्व लोकसेवाओं में नियुक्ति के प्रति असमर्थ व्यवस्था हो गया था क्योंकि उपयुक्तता के नाम पर कभी एक उच्च पदवासी की नियुक्ति होने लगी थी। इस प्रकार सरकारी नौकरियों में अनुनयनीय तत्त्व प्रभावशाली बन गया था। ऐसी परिस्थितियों में जैक्सन द्वारा लूट प्रणाली - अनुनयन विचार प्रकट करना बहुत ही प्राचीन होता है। जैक्सन की राजतन्त्र से प्रेरणाहित होकर लूट प्रणाली संयुक्तराज्य अमेरिका की प्रायः स्तर की सरकारों पर छा गई तथा करीब 30 वर्ष तक पुनीनीहीन रूप में कार्य करती रही।

सीमा 1860वीं दशक की अन्तिम दिनों में लोकसेवा को सुधारने के लिए सरकारी कार्यकुशलता एवं सार्वजनिक भवितव्य के नाम पर आन्दोलन बना। इससे नेतृत्व बुद्धिजीवी एवं आदर्शवादी के रूप में जाने गए कुछ बुद्धिमान लोगों द्वारा किया गया। फरवरी 1853 तथा 55 में पारित कानूनों द्वारा पाँच बड़े मधीय विभागों के अधिकारों को उनके कर्तव्य के आधार पर चार समूहों में बाँटा गया उनकी नियुक्ति बौद्धिक द्वारा संचालित परीक्षाओं द्वारा की जाने लगी। इस समय लोकसेवाओं में नियुक्ति का आदर्श पूर्णतः अयोग्यता की दूर रहता था। इसके बाद निरन्तर परीक्षा प्रणाली का प्रसार होता रहा। 1876 में एक अधिनियम (Tenure of Office Act) पारित करके यह व्यवस्था की गई कि जो नियुक्तियाँ मीनेट की स्वीकृति से की जाएँ उनको पदमुक्त करने से पूर्व मीनेट की स्वीकृति लेना अनिवार्य हो।

बीसवीं शताब्दी का शुरुआत 1883 में एक नागरिक सेवा अधिनियम पारित हुआ। जो कि विनियम बर्तमान तथा उनका अनुयायी कुछ अन्य आदेशवादियों ने लोकसेवाओं में सुधार को सम्बन्धित पर विशेष ध्यान दिया। इनके मद्देनजर 1 वीं अधिनियम दिया में कुछ कार्य करने को प्रेरित हुई। 1877 में न्यूयार्क नागरिक सेवा सुधार सचिव गठित किया गया तथा 1881 में एक राष्ट्रीय नागरिक सेवा सुधार आयोग की स्थापना हुई ता इस प्रकार की रूप में समन्वित व्यवस्था हो चुकी थी। आयोग की स्थापना व्यवस्था की स्थापना एवं विकास की दिशा में सम्पूर्ण भूमिका निभाई है। सुधारकों ने शिक्षा, प्रचार तथा प्रसार के माध्यम से लूट प्रणाली पर आघात किया। एक निराल पदान्तेषी द्वारा राष्ट्रपति कार्तीक की द्वारा के बाद लूट

प्रशास्त्री का विरोध व्यापक एवं भावनात्मक तरीके से किया जाने लगा। इस सबके परिणामस्वरूप 1883 का नागरिक सेवा विधेयक पारित हुआ।

1883 का नागरिक सेवा (पेक्टेटन) अधिनियम (Civil Service Act of 1883)—संयुक्तराज्य अमेरिका की नागरिक सेवा के विकास में यह अधिनियम एक आधारभूत सोपान का काम करता है। इसकी मुख्य धाराओं के प्रकाश में समय समय पर छोटे-छोटे अधिनियम पारित किए जाते रहे। यह अधिनियम सेबीवर्ग की अंग्रेजी व्यवस्था पर आधारित था। प्रो स्टॉन ने इस अधिनियम की सात विशेषताओं का उल्लेख किया है—(i) सेबीवर्ग प्रशासन का कार्य मुख्य कार्यपालिका द्वारा निपुण तथा उसी के प्रति उत्तरदायी एक द्विपक्षीय (Bipartisan) प्रायोगिक का सौंपा गया, (ii) चयन व्यावहारिक प्रकृति की खुली प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा होना निश्चित हुआ, (iii) चयन प्रक्रिया के एक अग्र के रूप में परीक्षा काल (Probation period) की व्यवस्था की गई, (iv) युद्ध से लौटे प्रथम लोगों को वे सभी सुविधाएँ मिलती रहेगी जो उन्हें अब तक दी जाती रही थी, (v) बर्खास्तियों की राजनीतिक चूल्हा देने में मुक्त रखा गया। अधिकारियों पर प्रतिबन्ध लगाया गया कि वे ऐसे पदों में तो एकत्रित कर सकते थे और न इनकी माँग कर सकते थे, (vi) प्रायोगिक को स्वयं की ओर से जाँच करने का अधिकार दिया गया। उन राष्ट्रपति को तथा उनके माध्यम से कांग्रेस को अपनी वार्षिक रिपोर्ट पेश करने को कहा गया, (vii) ये नियम वॉशिंगटन स्थित सभी विभागों पर तथा अन्य वहाँ स्थित डाकघर तथा बुँगीकर कार्यालयों पर लागू होंगे। राष्ट्रपति को यह अधिकार होगा कि वह अपने स्वविवेक के आधार पर इन नियमों के अधिकार क्षेत्र में अपने बान्दी सहयोग को कम या अधिक कर सके।

मुख्य कार्यपालिका ने इस अधिनियम के तहत प्राप्त अधिकार का प्रयोग किया तथा कार्यपालिका आदेशों द्वारा इसके क्षेत्र को क्रमशः व्यापक बनाया। इस दृष्टि से व्यवस्थापिका ने विरोधपूर्ण उदासीनता का दख भ्रमनाया। उसने लोकसेवा आयोग के अधिकार क्षेत्र को बढ़ाने सम्बन्धी सभी सलाहों का विरोध किया। कांग्रेस का उल्लेखनीय कदम 1940 का रामस्पेक अधिनियम (Ramspeck Act) था जिसने राष्ट्रपति को अनेक सेवाओं को नियमित नागरिक सेवा के अन्तर्गत लाने में सक्षम बनाया।

1935 से प्रारम्भ होने वाला योग्यता प्रणाली के विकास का पाँचवीं काल सकारात्मक सेबीवर्ग प्रशासन का काल कहा गया है क्योंकि इससे पूर्व सेबीवर्ग नीति का मुख्य ध्यान लूट प्रणाली को सीमित करने की ओर था। प्रायोगिक तथा दुष्टजनों की बाह्य रहने की नीति मूल रूप से निषेधात्मक थी। अब इसके स्थान पर विधेयात्मक नीति अफ़नाना आवश्यक समझा गया। इस दृष्टि से चार नए विकास उल्लेखनीय हैं—(i) अपूर्व क्षेत्रों में सरकार के कार्यों का निरन्तर प्रसार हुआ; (ii) लोकसेवाओं के अधिकारण कार्यों की प्रकृति अधिकधिक तकनीकी बनती चली गई, (iii) सरकारी कार्यों में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति का विकास हुआ, (iv) सरकार

के सभी स्तरों पर सरकारी संरचना का एकीकरण हो गया। इन सभी नए विकासों के सन्दर्भ में विभिन्न आयोगों तथा समितियों ने अमेरिकी लोकसेवाओं के स्वरूप पर विचार किया। इनमें से अधिकांश कुछ मूलभूत बातों पर एकमत थे, जैसे—कार्यपालिका की शक्ति बढ़ाई जाए, प्रशासनिक अधिकारियों के कार्यकाल में समुचित सम्बन्ध रहे, प्रशासनिक गतिविधियों में कार्यात्मक विभागीकरण किया जाए, उत्तरदायित्व की निश्चित रेखाएँ तय की जाएँ तथा प्रशासनिक अधिकारियों के रूप में कार्य कर रहे अनेक मण्डलों तथा आयोगों को समाप्त किया जाए।

घाज के बदले हुए सन्दर्भ में केवल लूट प्रणाली को समाप्त करना ही पर्याप्त नहीं माना जाता बल्कि योग्य तथा सक्षम कर्मचारियों को विभिन्न पदों पर जाने के लिए कुछ सकारात्मक कदम उठाना बाँझनीय सम्झा जाता है। प्रो स्टॉल ने लिखा है कि "घाधुनिश काल में सरकार केवल योग्य ही नहीं होनी चाहिए बल्कि विशेषज्ञ, सम्बन्धपूर्ण, स्थायी तथा अनानुसंगिक नियन्त्रण के प्रति उत्तरदायी होनी चाहिए।" इस बात को ध्यान में रखते हुए सेवीकरण प्रशासन में रहने रहित रखने वाले विचारकों ने योग्यता प्रणाली की स्थापना के लिए विशेषात्मक कदम उठाने पर विशेष जोर दिया तथा सरकारी उद्यमों के लिए ऐसे व्यापक कार्यक्रम सुझाए जिनमें मानव शक्ति के तत्त्व पर निरन्तर एवं विशेष ध्यान दिया जा सके। इस दिशा में अनेक महत्वपूर्ण व्यवस्थापन किए गए, सुधार आयोगों की समस्या पर विचार करने एवं सुझाव देने का कार्य मँपा गया, राष्ट्रपति के कार्यपालिका आदेशों द्वारा स्थिति में बाँझनीय परिवर्तन लाने की चेष्टा की गई, लोकसेवा आयोग की शक्तियों तथा अधिकार क्षेत्र को व्यापक बनाया गया। सेवीकरण प्रशासन का समग्र दृष्टिकोण ही बदल गया। अब यह स्पष्ट हो गया कि सक्षम नागरिक सेवा की स्थापना के लिए प्रतियोगिता के आधार पर नियुक्ति एवं समान कार्य के लिए समान वेतन ही पर्याप्त नहीं है बल्कि सेवीकरण प्रणाली के व्यापक कार्यक्षेत्र में सुशिक्षित, समुचित एवं उत्पादक कार्यकर्त्ताओं की व्यवस्था भी शामिल है। यह सब होने पर ही बाँझनीय प्रशासनिक नेतृत्व उभर पाना है, कार्यकर्त्ता सर्वाधिक उत्पादक कार्य कर पाते हैं, कार्यकर्त्ता एवं नियुक्तिकर्त्ता के बीच प्रजातान्त्रिक सम्बन्ध स्थापित होते हैं तथा कार्य संचालन के प्रत्येक बिंदु पर प्रभावशाली सम्बन्धों का विकास होता है।

योग्यता प्रणाली का मूल्यांकन (Evaluation of the Merit System)—सेवीकरण की भर्ती के लिए घटनाई जाने वाली योग्यता व्यवस्था घाज विश्व के प्रायः सभी देशों में मूल्यवान् सम्झी जाती है। इस व्यवस्था के मुख्य लाभ ये हैं—
(1) योग्य तथा सक्षम कर्मचारी—इस व्यवस्था में यह धाराचालन रहता है कि विभिन्न प्रशासनिक पदों पर की गई नियुक्तियों में योग्यतर प्रत्याशियों को ही निरा चुना जाए। प्रत्येक पद के प्रत्याशियों के लिए कुछ न्यूनतम योग्यताएँ निर्धारित कर दी जाती हैं। ये योग्यताएँ पद के दायित्वों के अनुकूल होनी हैं। मन्त्रालय प्रवेश के बाद

योग्यता प्रणाली के उक्त सभी दोष इसके अन्तर्निहित दोष नहीं हैं तथा सत्र प्रणाली द्वारा इनका निराकरण किया जा सकता है और किया जाता है। अधिकांश देशों की लोकसेवा का इतिहास इसी योग्यता प्रणाली के क्रमिक विकास का इतिहास है। विभिन्न देशों में लोकसेवा आयोग की स्थापना इस विकास का एक महत्वपूर्ण नीला चिह्न है। अमेरिका में लोकसेवा आयोग 1883 के नापरिन सेवा अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित किया गया। ब्रिटिश में लोकसेवा आयोग 1855 में स्थापित हुआ किन्तु फिर भी यहाँ कर्मचारियों की प्रती में सराफा व्यवस्था (Patronage System) कार्य करती रही। 1870 में यहाँ तुली प्रतिप्रीतिता द्वारा योग्यता को जीतने की व्यवस्था स्वीकार की गई। भारत में योग्यता प्रणाली का मिडान्त अंग्रेजी राज के समय 1855 में ही स्वीकार कर लिया गया था। फ्रांस में भी अन्य यूरोपीय देशों की भांति लोकसेवा की नियुक्तियाँ प्रारम्भ में राजनीतिक पक्षान के आधार पर होती थीं। नियुक्ति एवं पदोन्नति दोनों ही कार्यों के लिए मंत्री अथवा विभागाध्यक्ष का पक्षानपूर्ण दबाव आवश्यक था। ऐसी नियुक्तियों में होने वाले अप्रत्याचार एवं अपव्यय का देश के उदारवादी जनमान ने बड़ा विरोध किया तथा इस प्रकार की पदोन्नति व्यवस्था का स्वयं अधिकारियों ने विरोध किया। इस प्रकार दोहर दबाव के कारण समय परिवर्तन आया। विभिन्न पदों के लिए कानून अथवा विधमन द्वारा आवश्यक न्यूनतम योग्यताएँ निर्धारित की गईं। हरेकपूर्ण व्यक्तिगत समन्द पर रोक लगाने के लिए मन्त्रालयों के अन्तर्गत नियुक्ति एवं पदोन्नति मण्डल स्थापित किए गए।

अर्तीकर्ता की नियुक्ति

(Appointment of the Recruiter)

अर्तीकर्ता की नियुक्ति प्रती करने वाली सत्ता की विशेष ही अद्वयन महत्वपूर्ण समस्या है। सेवीकरण अर्ती करने समय सबसे बड़ी कठिनाई यह उद्भिन होती है कि अर्ती करने वाला कौन हो जो योग्य अर्थाधिकारों को ध्यान कर सके। विनोदी के अनुसार अर्ती करने वाली सत्ता का प्रावधान केवल सेवीकरण प्रणाली का ही नहीं बल्कि देश की राजनीतिक व्यवस्था का एक अनिवार्य तत्त्व है। यह समस्या ध्यान धार में इसकी महत्वपूर्ण है कि लगभग सभी मध्य देशों के मन्त्रालयों द्वारा ही अर्ती करने वाली सत्ता का प्रावधान कर दिया जाता है। उदाहरणार्थ, आनीय मन्त्रालय में मन्त्री और राज्य लोकसेवा आयोग का प्रावधान है।

आज अधिकांश देशों में लोकसेवा की प्रती के लिए नाह सेवा आयोग (Civil Service Commissions) का प्रचलन ही अधिक है बसोक्त नगरात्मक के स्थान पर नगरात्मक प्रती की नीतियों पर अधिक में अधिक बल दिया जाता है। प्रती पर नगरात्मक प्रती की नीतियों पर अधिक में अधिक बल दिया जाता है।

प्रती करने वाली सत्ता कौन हो, इस सम्बन्ध में विभिन्न देशों में विभिन्न व्यवस्थाएँ की जाती हैं और मिडान्तों ने भी अपने विभिन्न मत प्रकट किए हैं—

1. प्रथम मत यह है कि बर्ती करने वाली मता प्रत्यक्ष जनता में निहित होनी चाहिए क्योंकि वास्तविक प्रजातन्त्र यही माँग करना है कि देश के सर्वोच्च अधिकारी प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा चुने जायें अर्थात् उनका निर्वाचन हो। इस व्यवस्था में पदाधिकारी अल्प अवधि (Short Term Period) के लिए निर्वाचित होंगे और मतदाताओं को उन्हें 'वापस बुलाने' (Recall) का भी अधिकार होगा। यह व्यवस्था बड़ी आकर्षक और प्रजातन्त्रीय है तथापि आज के विशाल राज्यों, जटिल समाजों और सुविस्तृत, प्रशासन-यन्त्रों के सङ्घर्ष में व्यावहारिक नहीं लगती। प्रथम, बड़ी सहया में अधिकारियों को चुनते समय निर्वाचकों में यह धारणा नहीं की जा सकती कि वे समुचित विवेक बुद्धि से काम लेंगे। साधारण जनता में कुशल अधिकारियों को चुनने की क्षमता नहीं होती। दूसरे, इस बात की अधिक सम्भावना रहती है कि साधारण जनता वैयक्तिक स्वार्थों के प्रवाह में बह जाएगी। इन सम्भावित प्रबल दोषों को ध्यान में रखते हुए उद्भूत यह है कि निर्वाचकों का प्रभाव केवल निम्न राज्यों पदाधिकारियों पर ही होना चाहिए, प्रशासनिक अधिकारियों पर नहीं।

2 दूसरा मत जो पहले मत के दोषों को ध्यान में रखते हुए निरा जाता है यह है कि भर्तीकर्त्ता निकाय को राजनीतिक हस्तक्षेप से दूर रखते हुए पर्याप्त स्वतन्त्रता और स्वायत्तता दी जाए। लोकसेवा आयोगों का संगठन भी इस प्रकार का हो कि वे निम्न होकर अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में प्रयत्न हो सकें। तभी यह सम्भव होगा कि सरकारी सेवा में योग्य और कर्तव्यपरायण पदाधिकारियों की नियुक्ति की जा सकेगी। निम्नर का कथन है कि मूल रूप में सरकार द्वारा भर्ती का लक्ष्य वर्षाधारियों के रूप में व्यक्तियों में सरकार के लिए काम करने की रुचि जाग्रत करना है। कुछ विचारकों का मत है कि लोकसेवा आयोग का संगठन सर्वोच्च न्यायालय की भाँति होना चाहिए ताकि वह स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य कर सके। इसके सदस्य भी इतने बरिष्ठ होने चाहिए ताकि वे अनुचित प्रभाव की उपेक्षा कर सकें और योग्यता के सही पारखी हो। कुछ लेखकों का यह सुझाव भी है कि लोकसेवा आयोग का स्वरूप मिश्रित होना चाहिए अर्थात् उसमें विभिन्न विषयों के विशेषज्ञ सम्मिलित होने चाहिए क्योंकि किसी भी एक विषय के विशेषज्ञ के लिए यह सम्भव नहीं है कि वह प्रत्येक पद के लिए उम्मीदवार की योग्यता का मूल्यांकन कर सके। लोकसेवा आयोग में अनिश्चितता होनी चाहिए और तदनुसार विभिन्न पदाधिकारियों की नियुक्ति करते समय आयोग के रूप में भी परिवर्तन होते रहने चाहिए। ऐसे भी विद्वान हैं जो आयोग का निदेशानुसंग (Directorate) के रूप में समर्थन करते हैं जिस तरह व्यापारिक संगठनों में भर्तीकर्त्ता अधिकारी स्वयं काम का जानकर होता है उसी तरह सरकारी अधिकारियों को भर्ती भी जानकर भर्तीकर्त्ताओं द्वारा होनी चाहिए। प्रशासनिक अधिकारियों की भर्ती में सैनिक प्रशासन के अनुभव से भी बहुत कुछ लाभ उठाया जा सकता है। सैनिक संगठन में भर्ती करते समय मनोवैज्ञानिक जाँच (Psychological Test) पर

अधिक बल दिया जाता है। प्रशासनिक अधिकारियों की भर्ती करते समय भी इस जाँच को पर्याप्त महत्त्व दिया जाना चाहिए। भर्तीकर्त्ता के रूप में मोहसेवा आयोग को मुख्य रूप से जो कार्य करने चाहिए वे ये हैं—

भर्ती सम्बन्धी नीति के बारे में सरकार का परामर्श देना, धर्म्याधियों की परीक्षाएँ लेना तथा उनसे साक्षात्कार करना, पदोन्नति एवं स्थानान्तरण की उपयुक्तता का परामर्श देना, अनुशासनात्मक कार्यों पर सलाह देना अस्थायी नियुक्तियों के सम्बन्ध में सलाह देना, नई सेवा की रखना में मशौघन आदि मामलों को सुनभाना, मुख्य कार्यशास्त्रिका से सम्बन्धित किसी भी मामले पर विचार करना, सगद् को अपने कार्यों के सम्बन्ध में वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करना आदि।

उपयुक्त दोनों मनो अथवा पद्धतियों के सम्बन्ध में बिमोखी ने लिखा है कि "स्पष्टतः ये दोनों मन वगैरे राजनीतिक विचारधारा के उन दो सम्प्रदायों (Schools) का प्रतिनिधित्व करते हैं जो क्रमशः 'नोबल' आत्मिक एवं प्रतिनिधि-स्वात्मिक सरकार को अपना आदर्श मानते हैं।" दोनों ही प्रणालियों की तुलना करने पर व्यावहारिक दृष्टि से दूसरी प्रणाली पहली की अपेक्षा थोड़ातर प्रतीत होती है। भर्तीकर्त्ता की सामान्य विशेषताएँ

भर्तीकर्त्ता का स्वरूप चाहे जो भी हो, उसमें निम्नलिखित सामान्य विशेषताएँ होना अपेक्षित हैं—

1 वह स्वतन्त्र और किसी भी प्रकार के बाह्य दलों से मुक्त हो ताकि वह अनुचित निर्णय लेने के लिए बाध्य न हो सके।

2 वह ईमानदार और बर्तन्धनिष्ठ हो ताकि किसी प्रलोभन में घाबर गये कार्य करने के लिए बाध्य न हो जाए।

3 वह इतना योग्य और सक्षम हो कि भर्ती के प्रत्याशियों की कुशलताओं की भरी प्रकार जाँच कर सके।

4 वह बहु-सदस्यीय हो क्योंकि एक सदस्य व्यक्तिगत मानवीय कमजोरियों और सीमाओं का शिकार बनकर कर्त्तव्य-भ्रष्ट हो सकता है। एक ही व्यक्ति सदस्य होने पर 'निरोध' और 'मन्त्रुवन' तथा 'प्रतिष्ठा' और 'नेतृत्व' बनाए रखने की भावना का मिथ्यान्त त्रिधाशील होता है।

5 वह अर्द्ध राजनीतिक हो क्योंकि पूर्ण रूप से राजनीतिक रहने पर इससे ईमानदारी और निष्पक्षता की धागा नहीं की जा सकती।

भारत में भर्ती के अभिवरण

(Agencies of Recruitment in India)

भारत में भर्तीकर्त्ता अथवा मोहसेवाओं की भर्ती करने वाले मुख्य अभिवरण ये हैं—संघीय मोहसेवा आयोग, राज्य मोहसेवा आयोग, स्वसेवा आयोग तथा समविधित्व विभागों के लिए निजी भर्ती मण्डल अथवा आयोग। इस प्रकार के भर्ती आयोगों का अस्तित्व यह है, वे राजनीतिक एवं अन्य प्रभावों को भर्ती की प्रक्रिया से दूर रखने हैं तथा योग्य कर्मचारियों के चयन को सम्भव बनाने हैं। भारतीय

संविधान केन्द्रीय एवं राज्य स्तरी पर कार्यपालिका को स्वतन्त्र लोकसेवा आयोग स्थापित करने की व्यवस्था करता है। यह आयोग लोकसेवाओं में लूट व्यवस्था को पनपने से रोकता है तथा सेबीवर्ग के चयन में कार्यपालिका के हस्तक्षेप को दूर रखता है। भारतीय नागरिक सेवा (Civil Service) के शाही आयोग ने अपने प्रतिवेदन (1924) में लिखा था कि—“जहाँ भी प्रजातन्त्रात्मक संस्थाएँ हैं वहाँ सार्वजनिक नागरिक सेवा प्राप्त करने के लिए उसे राजनीतिक और व्यक्तिगत प्रभाव से दबाए रखना अनिवार्य है। उसे सरकारी नीति का निष्पक्ष और कुशल साधन बनाने के लिए स्थायित्व एवं सुरक्षा प्रदान की जानी चाहिए।” यह कथन स्वतन्त्र भारत के सन्दर्भ में नागरिक सेवा पर उतना ही सच उतरता है।

भर्ती की आदर्श प्रणाली

(An Ideal Method of Recruitment)

विभिन्न कारणों, समस्याओं और अनिवार्यताओं के प्रकाश में यह निश्चय करना बड़ा कठिन है कि आज भर्ती की क्या आदर्श प्रणाली निर्धारित की जाए। लोक प्रशासन में श्रेष्ठतम पदाधिकारी नियुक्त करने की दृष्टि से योग्यता-परीक्षा का विशेष महत्त्व है। लेकिन यह भी ध्यान में रखने योग्य है कि जब तक उम्मीदवारों को सरकारी सेवा की ओर आकर्षित नहीं किया जाएगा, तब तक भर्ती की प्रणाली अपना लक्ष्य प्राप्त करने में मफल नही हो सकेगी। डॉ. क्लाइड के शब्दों में, यदि सरकारी कार्य की दृष्टि व्यक्तिगत रोजगार की अपेक्षा बहुत कम सन्तोषजनक होगी तो लोकसेवाओं की ओर आकर्षित होने वाले प्रत्याशियों की कुशलता और योग्यता का स्तर नीचा होगा। भर्ती की आदर्श प्रणाली के लिए यह आवश्यक है कि सार्वजनिक और व्यक्तिगत सेवाओं के आकर्षणों का सुचारु सम्बन्ध किया जाए। वर्तमान पुनः में यह प्रवृत्ति जोर पकड़ती जा रही है कि व्यावहारिक एवं मूलिक प्रशासन से महत्वपूर्ण गुण ग्रहण करके लोक प्रशासन के भण्डार को अधिक समृद्ध तथा उपयोगी बनाया जाए। फिर भी यह सुनिश्चित है कि दोनों व्यवस्थाओं के मूल धर्मों को पूर्ण तरह नही मिटाया जा सकता। डॉ. क्लाइड ने ठीक ही लिखा है कि ‘कुछ मामलों में जैसे कि राज्य निर्माण के अवसर में सरकार व्यक्तिगत रोजगार से प्रतियोगिता नहीं कर सकती, किन्तु दूसरे मामलों जैसे सुरक्षा, सम्मान एवं सामाजिक उपयोगी कार्य के साथ एकरूपता आदि में यह बराबर ही नहीं श्रेष्ठ प्रतियोगिता कर सकती है।’

विभिन्न पक्षों ने जो विचार प्रस्तुत किए हैं उनके आधार पर एक आदर्श भर्ती-प्रणाली में ध्येयनिहित विशेषताएँ होनी आवश्यक हैं—

1. गतिशीलता (Dynamism)—भर्ती के पुराने तरीकों को नए परिवर्तनों में बदला जाना चाहिए, क्योंकि स्थिरता प्रगति की विरोधी बन जाती है। समय के साथ साथ लोक प्रशासन के उत्तरदायित्वों में भी परिवर्तन आते रहते हैं और यदि भर्ती के परम्परागत ढंग ही रहे तो लोक प्रशासन के विकास की गति प्रवृद्ध हो जाएगी। अतः आवश्यक है कि भर्ती की आदर्श प्रणाली सतत गतिशील हो।

2. लोचनीलता (Flexibility)—मनी की धादरु प्रगाली दतनी लोचनील होनी धाहिए रि विभिन्न पदो से सम्बन्धित धावश्यक डोग्यताएँ धलन-धलन होनी धाहिए धीर पदो मे यदि अधिक् भिन्नता हो नो मनीवर्तनी भी धलन होने धाहिए । धनीवर्तनी मणठन की रूप रचना पृथक् होनी धाहिए नभी मनी मे धादरु प्रगाली मे रीछित लोचनीलता धीर वैज्ञानिकता का ममावेश हो मकेया ।

3 ईमानदारी (Honesty)—मनी का तरीका ईमानदारीपूर्ण धीर निष्पक्ष होना धाहिए नाकि प्रशासनिक पदो धर डोग्य अधिकाारी नियुक्त किया जा मके । इनमे प्रशासन मे भ्रष्टाचार कम हो जाणया कार्यकुशलता बढेगी तथा कोई अधिकाारी किसी के धनुविन प्रमाध मे नहीं धाणया । मनी प्रगाली मे ऐसी व्यवस्था की जानी धाहिए कि मन्त्री, राजनीतिज्ञ धीर पदाधिकाारी धर्बाधुनीय इस्तेमाल न कर सकें ।

4 मनीन रीतिधुन (Innovative)—प्रशासनिक अधिकाारियो की मनी के भी नन-नए प्रयोग किए जाने धाहिए धीर नई-नई ममस्या के ममाधान के लिए नन तरीक धपनाए जाने धाहिए । विरमिन देशों मे मनी के क्षेत्र मे जो धप्रिनय प्रयोग हुन हैं उनका रिछडे हुन देशों को पूरा माम उठाना धाहिए । मनी परीक्षा के परीषक को ऐमे धनेक धधनर धीर पर्याप्त ममय दिमना धाहिए कि वह उम्मीदवार के विभिन्न ध्यकज्ञानो का महन धध्ययन कर उनकी डोग्यताधों के सम्बन्ध मे धस्तुगत, धधार्य धीर वैज्ञानिक राय कायम कर मके । उम्मीदवार की डोग्यता को सही रूप मे जानने के लिए धाजकल धज्ञान साधालकार (Anonymous Interview) लोचप्रिय होना जा रहा है । इसमे उम्मीदवार को यह पता नहीं रहता कि उसकी परीक्षा ली जा रही है । होना यह है कि पद रिक्त होने पर धनीवर्तनी मम्माधित उम्मीदवारो पर इष्टि रलता है धीर जब उनके ध्यान मे कुछ ऐमे लोग धा जाते हैं तो वह एक विशेष धापाण माना का धाधोजन कर देता है । यहाँ मम्माधित उम्मीदवारो की धाधण देने के लिए धामन्धित किया जाता है तथा उनका डोग्यता धीर विशेषता का मावेश रूप मे मून्यीकन कर लिया जाता है ।

5 विशेषज्ञता (Expertness)—लोच प्रशासन मे विशेषज्ञ अधिकाारी की नियुक्ति एक भिन्न ममस्या है जिसके निराकरण के लिए उ-ही डपाय का डपयोग नहीं किया जा मकता जो अधिशेषज्ञ अधिकाारियो की नियुक्ति मे काम मे लिए जाते हैं । लोचमेका धाधोग की मामान्य मरचना विशेषज्ञ अधिकाारियो की नियुक्ति के धनुरधुन है । धन मुभाध दिया जाता है कि जब किसी विशेषज्ञ की मनी करनी हो तो उसी प्रकार का विशेषज्ञ धाधोग मे बैठा दिया जाए । किन्तु यह मुभाध विशेष डपयोगी नहीं है । उदाहरणार्थ, यदि डॉक्टर की मनी के ममय एक डॉक्टर को धाधोग मे बैठाया जाएगा तो वह निश्चिन सधध तथा साधालकार की एक निश्चिन प्रकिया मे उम्मीदवार की डोग्यता का पूरा धरिचय प्राप्त नहीं कर पाया । इसक धनिरिक्त, धाधोग मे विशेषज्ञ की नियुक्ति देन को उस विशेषज्ञ की मेकाधा मे धविन कर देनी । उचित यह होना कि विशेषज्ञ अधिकाारिया की नियुक्ति के लिए लदनुदन विशेषज्ञो का ही एक धनम धाधोग मठित कर दिया जाय ।

भारत में सेवीवर्ग की भर्ती : मूल सिद्धान्त, ग्रहणार्थ और प्रणालियाँ (Recruitment of Public Personnel in India : Basic Principles, Qualifications and Methods)

स्वतन्त्र भारत में लोकसेवकों की भर्ती के लिए अपनाई जाने वाली नीति का लक्ष्य काफी समय तक पक्षपात और भाई-भनीजवाद को समाप्त करना रहा है। यह भर्ती नीति का नकारात्मक पहलू है। इसमें प्रत्याशियों के चयन हेतु प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित करने पर जोर दिया जाता है। समय व्यतीत होने के साथ ही सेवीवर्ग की भर्ती के लिए नकारात्मक नीति का अपनाया जाना भी आवश्यक बनता गया। तदनुसार योग्य कमवागियों की भर्ती के लिए रिक्त स्थानों का समुचित एवं आकर्षक विज्ञापन दिया जाता है, उच्च श्रेणी की तथा विश्वसनीय प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। विशेष प्रतिकरणां द्वारा नियोजित भर्ती कार्यक्रमों का विकास किया जाता है। चयनकर्त्ता अभिकरण तथा मन्त्रालयों का बीच सक्षिप्त सहयोग को स्थापना की जाती है। नकारात्मक भर्ती के लिए किए गए इन प्रयासों की गति एवं प्रभाव मन्त्रोपजनक नहीं रहे। चिन्तनीय तथ्य यह है कि हमारे देश में मध्यम तथा राज्य स्तरीय लोकसेवा आयोग मूलतः घूर्णों को बाहर रखने का ही प्रयास करते रहे हैं। उनके प्रयासों का सुझाव उच्च श्रेणी के पदाधिकारी प्राप्त करने की अवस्था भर्ती प्रक्रिया में निष्पक्षता बनाए रखने पर अधिक रहता है। यहाँ हम भारत में लोकसेवकों की भर्ती के विभिन्न पद्धतियों का अध्ययन करेंगे।

भारत में भर्ती के मूल सिद्धान्त

1. लोकसेवकों की भर्ती योग्यता के आधार पर की जाती है। योग्यता की जानकारी के लिए सुनी प्रतियोगी परीक्षाओं के आयोजन की व्यवस्था हो।

2. भर्ती करने वाली मस्या की रचना में इस बात का पूरा ध्यान रखा जाता है कि वह मस्या राजनीतिक प्रभावों से अप्रभावित रह कर निष्पक्ष रूप से अपना कार्य सम्पादित कर सके।

3. प्रत्यक्ष भर्ती भी होती है और पदोन्नति द्वारा भी रिक्त स्थान भरे जाते हैं। पदोन्नति से भरे जाने वाले पदों का अनुपात प्रायः सेवा की प्रकृति पर आधारित रहता है। पदोन्नति की कुछ सीमाएँ हैं। कुछ पद विमुक्त रूप से प्रशासनिक प्रकृति के होते हैं जिनका शायित्व योग्य और सक्षम व्यक्तियों को ही मीपा जाता है।

4. कुछ पद केवल पदोन्नति के लिए ही सुरक्षित रखे जाते हैं। उदाहरणार्थ राजस्थान राज्य सचिवालय अनुभाग पदाधिकारियों के पद पदोन्नति द्वारा ही भरे जाते हैं। केन्द्र में अनुभाग अधिकारियों के रिक्त पदों की पूर्ति के लिए प्रत्यक्ष भर्ती की जाती है।

पदाधिकारियों की आवश्यक योग्यताएँ

सभी लोकनायिक देशों की भाँति भारत में भी लोकसेवाओं के लिए दो प्रकार की आवश्यक योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं—

(क) सामान्य (General), एवं

(ख) विशिष्ट (Special)।

(क) सामान्य योग्यताएँ या अर्हताएँ (General Qualifications)—
भारत में लोकसेवाओं के लिए सामान्य योग्यताएँ या अर्हताएँ इस प्रकार हैं—

1 भारत में लोकसेवा के लिए आवेदन करने वाला के लिए राज्य का नागरिक होना आवश्यक है। विदेशियों को सामान्यतया लोकसेवा में स्थान नहीं दिया जाता, यदि किसी विदेशी को नियुक्त कर भी लिया जाता है तो उसका कार्यकाल छोटे समय के लिए ही होता है। भारत में नेपाल के प्रवाजन के लिए भी लोकसेवा के पदों पर नियुक्ति की सुविधाएँ हैं।

2 भारत में अधिवाम (Domicile) या निवास (Residence) नियम कुछ समय पूर्व तक लागू थे परन्तु लोक सेवा योजना (निवास सम्बन्धी आवश्यकता) अधिनियम, 1957 [Public Employment (Requirement as to Residence) Act 1957] द्वारा लोक नियुक्तियों के अधिवाम प्रतिबन्धों का अन्त कर दिया गया है। इस अधिनियम में देश की लोकसेवाओं में प्रवेश के सम्बन्ध में सभी नागरिकों को समान अवसर प्रदान कर देश की प्रशासकीय एकरूपता को सुरक्षित बनाया गया है तथापि भारत प्रदेश के वेमगाना क्षेत्र में कुछ सेवाओं में मुसलमानों को ही भर्ती के अधिकार प्राप्त हैं। मुख्यतः तेलंगाना क्षेत्र के स्वर्द्ध निवासी हैं।

3 निगम-अर्हता की अर्हता के सम्बन्ध में भारत में स्त्री-पुरुष सभी नागरिकों को सरकारी पदों पर नियुक्ति सम्बन्धी मामलों में समान अवसर प्राप्त है। अधिनियम में स्पष्ट रूप से उल्लेख है कि "सभी नागरिकों को राज्य के अधीन पदों पर नियुक्ति अथवा नियुक्ति सम्बन्धी मामलों में समान अवसर प्राप्त होवे।" भारतीय लोकसेवा में स्त्रियों अधिकारिक प्रवेश पाकर अपनी योग्यता का प्रदर्शन कर रही हैं।

4 भारत में 16 से 28 वर्ष की आयु के युवक लोकसेवाओं में प्रवेश करते हैं तथापि विशिष्ट कृषि सम्बन्धी सेवाओं के लिए अनुभव भी अधिनियमों की भी नियुक्ति किया जाता है।

(ख) विशिष्ट योग्यताएँ या अर्हताएँ (Special Qualifications)—
भारत में लोकसेवाओं के लिए विशिष्ट योग्यताएँ या अर्हताएँ इस प्रकार हैं—

1. शिक्षा सम्बन्धी अर्हताओं के बारे में भारतीय प्रणाली पर बहुत कुछ धिष्टिग प्राप्त है। भारत में मोटे तौर पर प्रशासनिक सेवाओं में प्रवेश के लिए प्रारम्भिक निम्नलिखित अर्हता बनना या विषुद्ध विज्ञान की विश्वविद्यालयी डिग्री है। विदेशी सेवाओं (विदेशीय) में प्रवेश करने के लिए ग्यूननय अर्हता वैदिक (दशवीं कक्षा या माध्यमिक परीक्षा या उसके समकक्ष) है।

सामान्यतः यह आलोचना की जाती रही है कि भारत में लोकसेवाओं के

लिए प्रचलित भर्ती-प्रणाली बहुत बड़ी समस्या में लोगों को विश्वविद्यालय की डिग्री पाने हेतु अध्ययन के लिए प्रोत्साहित करती है। फन्क्शनल विश्वविद्यालयों में न केवल छात्रों की भरमार हो जाती है बल्कि शैक्षणिक स्तर भी गिर जाता है। इसके अनिश्चित विश्वविद्यालय की शिक्षा लिपिक या क्लर्क सेवाओं के लिए कोई विशेषता भी नहीं रखती। इस दिशा में जांच और प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए केन्द्रीय सरकार ने अप्रैल, 1955 में लोकसेवा (भर्ती के लिए शर्तें) समिति की स्थापना की थी। सरकार ने कुछ नवोद्योग के साथ समिति की सिफारिशों स्वीकार कर ली थीं। सरकार के निर्णयों के अनुसार अब लिपिकों, केन्द्रीय श्रेणी तृतीय एवं राज्य के अधीनस्थ गैर-लिपिकों के पदों के लिए विश्वविद्यालयी डिग्री आवश्यक नहीं रही है। उच्च वर्ग लिपिक और केन्द्रीय तृतीय श्रेणी के गैर-लिपिक पदों के लिए आवेदकों के पास इन्टरमीडिएट सीनियर कैम्ब्रिज या उच्चतर माध्यमिक प्रमाण-पत्र होना अपेक्षित है। विश्वविद्यालय की डिग्री प्रदत्त भारतीय एवं केन्द्रीय श्रेणी प्रथम (Central Class I), केन्द्रीय श्रेणी द्वितीय (Central Class II), राजपत्रित तथा पराजपत्रित, राज्य श्रेणी द्वितीय (State Class II-राजपत्रित) तथा राज्य की अधीनस्थ (State Subordinate-राजपत्रित) सेवाओं के लिए आवश्यक है। केन्द्रीय श्रेणी द्वितीय (पराजपत्रित) और राज्य की अधीनस्थ (राजपत्रित) सेवाओं के लिए आयु सीमा 20 से 26 वर्ष तथा राज्य श्रेणी द्वितीय (राजपत्रित) के लिए आयु-सीमा 21 से 26 वर्ष रखी गई है। 1979 से एक प्रत्याशी को उच्चतर सेवा प्रतियोगी परीक्षा में तीन बार तक बैठने की छूट है और साथ ही इन परीक्षाओं में बैठने की आयु 21 से 28 वर्ष तक रखी गई है।

2. प्राविधिक सेवाओं के लिए अनुभव को एक बाध्यकारी शर्त माना जाता है।

3. व्यक्तिगत शर्तों पर काफी ध्यान दिया जाता है, क्योंकि यह समझा जाता है कि एक लोकसेवक में निष्ठादक की योग्यता, चतुरता, बुद्धि, ईमानदारी, क्षमता और दूसरे व साथ मिल-जुलकर काम करने के गुण प्रबल होने चाहिए।

4. भारत सरकार अब अर्थशास्त्रवेत्ताओं, सांख्यिकों, लेखापालों, कानूनी परामर्शदाताओं, इंजीनियरों वैज्ञानिकों तथा ऐसे ही अन्य प्राविधिक कर्मचारियों की शासकीय सेवा में अधिकाधिक भर्ती कर रही है। भारत जैसे विकासोन्मुख देश में काफी बड़ी समस्या में सामान्य (Generalist) प्रशासकों और प्राविधिक या तकनीकी (Technical) प्रशासकों की भर्ती तथा प्रशिक्षण करना आवश्यक है। प्राविधिकों के महत्त्व को उचित मान्यता देकर सामान्य और विशेषज्ञ-दोनों के ही दावों का समाधान किया जाना उचित है।

योग्यताएँ या शर्तें निश्चित करने की रीतियाँ

प्रशासकीय तथा अनेक निष्ठादकीय या कार्यपालक सेवाओं के लिए प्रत्यक्ष भर्ती सामान्यतया तृतीय लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित प्रतियोगी परीक्षा के

आधार पर होती है। यह परीक्षा IFS, IAS, IPS, IASAS जैसी कई सेवाओं के लिए संयुक्त रूप से आयोजित की जाती है। परीक्षार्थियों की आयु सीमा 21 से 28 वर्ष तक की है। इसमें केवल विश्वविद्यालय के स्नातक (बी ए या बी एम-सी या इनके समकक्ष डिग्री प्राप्त) ही भाग ले सकते हैं, मैट्रिकल छात्रों के अन्य स्नातक, दम परीक्षा में नहीं बैठ सकते हैं। इस परीक्षा में उच्च स्तर का परीक्षण तो होता ही है, व्यक्तिगत साक्षात्कार के रूप में सघीय लोकसेवा आयोग 'व्यक्तित्व का परीक्षण' भी करता है।

प्रतियोगी परीक्षा 1978 तक दो कमियों से ग्रस्त थी—प्रथम, परीक्षार्थियों की संख्या में कमी—बेशी थी और द्वितीय, प्रत्येक व्यक्ति को परीक्षा में बैठने की छूट थी—प्रारम्भिक छूटनी की कोई व्यवस्था नहीं थी। छूटनी की व्यवस्था न होने से अभ्यर्थियों की संख्या बेवहाशा बढ़ती जाती थी। स्थिति यहाँ तक पहुँच गई कि सघीय लोकसेवा आयोग को 40 000 अभ्यर्थियों का सामना करना पड़ने लगा जबकि रिक्त स्थानों की कुल संख्या 400 से अधिक नहीं होती थी। इस कठिनाई को दूर करने तथा अभ्यर्थियों की संख्या सीमित करने के उद्देश्य से सघीय लोकसेवा आयोग ने 1975 में डा. डी एम कोठारी की अध्यक्षता में एक समिति स्थापित की। इस समिति का काम था—आई ए एम तथा उच्चतर लोकसेवा आयोग के प्रतियोगी परीक्षा के रूप पर अपनी सिफारिश प्रस्तुत कर ले। समिति ने मार्च, 1976 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी। कोठारी बाबू की सिफारिशों को कुछ संशोधनों और परिवर्तनों के साथ केन्द्रीय सरकार ने दिसम्बर, 1978 में मान लिया और फलस्वरूप भर्ती की नई परीक्षा प्रणाली 1979 से लागू हो गई। आई ए एम तथा उच्चतर लोकसेवाओं में भर्ती की इस नवीन परीक्षा प्रणाली का सारगर्भित वर्णन डॉ. अवधूती एवं महेश्वरी ने निम्नानुसार किया है—

उच्चतर लोकसेवाओं में भर्ती की प्रतियोगी परीक्षा में वे सभी नागरिक भाग ले सकते हैं जो 21-28 वर्ष के हों तथा बी ए या इसके समकक्ष डिग्री लिए हुए हों। अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जन-जातियों के लिए आयु में कुछ छूट भी है।

प्रतियोगी परीक्षा दो भागों में बँटी है। प्रत्येक अभ्यर्थी एक प्रारम्भिक परीक्षा में बैठता है और जो इस परीक्षा में सफल होते हैं वे ही प्रमुख परीक्षा में बैठ सकते हैं। प्रारम्भिक परीक्षा केवल चर्चतादायक है, इसके अर्थ प्रमुख परीक्षा में नहीं जुड़ते हैं।

प्रारम्भिक परीक्षा दो विषयों में होती है तथा प्रत्येक विषय में एक प्रश्नपत्र होता है। प्रश्नपत्र ऑब्जेक्टिव टाइप के होते हैं जिनमें सम्बन्धित उत्तर की आवश्यकता नहीं रहती है। 'सामान्य अध्ययन' (General Studies) सभी के लिए अनिवार्य है, तथा इसके 150 घण्टा का एक प्रश्नपत्र होता है। दूसरा विषय वैकल्पिक है, और एक अभ्यर्थी निम्न विषयों में से कोई एक विषय में सकता है। इसके 300 घण्टा हैं।

कृषिशास्त्र, वनस्पतिशास्त्र, रसायनशास्त्र, वाणिज्यशास्त्र, धर्मशास्त्र; इजीनियरिंग (सिविल इलेक्ट्रिकल या मेकेनिकल), भूगोल, भूतत्त्वशास्त्र, भारतीय इतिहास, कानून, गणित, दर्शनशास्त्र, मौलिकशास्त्र, राजनीतिशास्त्र, मनोविज्ञान, समाजशास्त्र तथा जीव विज्ञान ।

यह ध्यान देने योग्य बात है कि वही अभ्यर्थी जो प्रारम्भिक परीक्षा में सफल हो जाता है, उसके को प्रमुख परीक्षा में बैठ सकता है अतः प्रारम्भिक परीक्षा छूटनी करने की परीक्षा है । यदि यह छूटनी गलत हुई तो लोकसेवा का हानि होगी । साथ ही, प्रारम्भिक परीक्षा के जिनने द्वार विद्यालयों के लिए खुल सकें उनका ही अच्छा है । वेद व दुःख की बात है कि लोक प्रश्नामन जैसा लोकप्रिय विषय प्रारम्भिक परीक्षा में नहीं रखा गया है । लोकसेवा में जाने के लिए लोक प्रश्नामन के विद्यार्थी की उपयुक्तता तो स्पष्ट ही है ।

जैसा कहा जा चुका है, प्रारम्भिक परीक्षा में सफल अभ्यर्थी ही प्रमुख परीक्षा में बैठ सकता है । इसमें लिखित परीक्षा तथा साक्षात्कार दोनों आते हैं । लिखित परीक्षा पाँच विषयों में होती है परन्तु मिलाकर 3 प्रश्नपत्र होते हैं । प्रत्येक प्रश्नपत्र के 300 अंक हैं । इन पाँच विषयों में एक भारतीय भाषा (हिन्दी, उर्दू, गुजराती, मराठी, बंगाली, असमो, उडिया, पञ्जाबी, संस्कृत, तमिल, तेलुगु, कन्नड, सिन्धी, कश्मीरी तथा मलयालम में से एक) अनिवार्य है । साथ ही, अंग्रेजी तथा सामान्य अध्ययन भी अनिवार्य है । भारतीय भाषा तथा अंग्रेजी में एक-एक प्रश्नपत्र है, परन्तु सामान्य अध्ययन में दो प्रश्नपत्र हैं । अभ्यर्थियों को दो वैकल्पिक विषय लेने पड़ते हैं और प्रत्येक में दो प्रश्नपत्र होते हैं । ये दो विषय निम्न विषयों में से लिए जा सकते हैं—

- (1) कृषिशास्त्र,
- (2) वनस्पति विज्ञान;
- (3) रसायनशास्त्र;
- (4) सिविल इजीनियरिंग;
- (5) वाणिज्य तथा सेवाकर्म;
- (6) धर्मशास्त्र,
- (7) इलेक्ट्रिकल इजीनियरिंग;
- (8) भूगोल;
- (9) भूतत्त्वशास्त्र;
- (10) इतिहास,
- (11) कानून,
- (12) निम्न भाषाओं में से एक का साहित्य—हिन्दी, संस्कृत, उर्दू, गुजराती, असमो, बंगाली, ब्रज, कश्मीरी, मराठी, मलयालम, उडिया, पञ्जाबी, सिन्धी, तमिल, तेलुगु, पारसी, केन्व, कन्नो या अंग्रेजी ।
- (13) प्रबन्ध व लोक प्रश्नामन;

- (14) गणित,
- (15) मिकेनिकल इंजीनियरिंग,
- (16) दर्शनशास्त्र,
- (17) भौतिक विज्ञान,
- (18) समाजशास्त्र,
- (19) मनोविज्ञान,
- (20) राजनीतिशास्त्र तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध ।

अभ्यर्थी अंग्रेजी तथा भाषा विषयों को छोड़कर अन्य विषयों में किसी भी भारतीय भाषा में उत्तर दे सकते हैं। हमारे शब्दों में, हिन्दी में उत्तर देने की व्यवस्था है।

निम्नित परीक्षा में सफल होने वालों को मासालकार (इंटरव्यू) के लिए बुलाया जाता है। यह इंटरव्यू मध्य लोक्सेवा आयोग द्वारा लिया जाता है, जिसमें अभ्यर्थी से 30 मिनट के लगभग विभिन्न विषयों पर वार्तालाप किया जाता है। इंटरव्यू के 250 अंक होते हैं। इंटरव्यू बोर्ड में 7-8 सदस्य होते हैं जो अभ्यर्थी की समझ, योग्यता, निर्णय लेने की कुशलता आदि बातों परीक्षने का प्रयत्न करते हैं। निम्नित परीक्षा तथा मासालकार के अंक जोड़कर मेरिट-लिस्ट अर्थात् सफल अभ्यर्थियों की सूची तैयार की जाती है। दूसरी सूची में बना दिया जाता है कि कौन किस किस सेवा में गया है। इसके बाद मान्य बहादुर शास्त्री नेशनल अकादमी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन, मम्बई में प्रशिक्षण प्रारम्भ हो जाता है।

अभ्यर्थियों को आई ए एस आदि प्रतियोगी परीक्षा में बैठने के अधिकतम तीन अवसर मिलते हैं। अनुसूचित जाति तथा जनजाति के अभ्यर्थी के लिए इन अवसरों की कोई अधिकतम सीमा नहीं रखी गई, इनके लिए उच्चतम निर्धारित आयु के अन्दर वे जितने भी अवसर लेना चाहें ले सकते हैं।

यह आई ए एस तथा उच्चतर सेवाओं में भर्ती की परीक्षा-प्रणाली है। इस प्रणाली में कोठारी कमिटी की अनेक सुधारों मान ली गई हैं, परन्तु कुछ सुधारों को ठुकराया भी गया है। इस कमिटी के अनुसार, विभिन्न सेवाओं में जाने की प्रक्रिया प्रशिक्षण के उपरान्त होनी चाहिए थी, परन्तु केन्द्रीय सरकार ने यह नहीं माना।

भर्ती की रीतियाँ

भारतीय सचिवालय के अन्तर्गत मध्य लोक्सेवा आयोग और राज्य लोक्सेवा आयोगों की नियुक्ति का प्रावधान है। ये आयोग सरकारी सेवाओं में भर्ती और सामान्य कार्यों के साथ ही मध्य तथा राज्य सरकार में नियुक्ति के लिए प्रतियोगी परीक्षाओं का आयोजन करते हैं। लोक्सेवा आयोगों का कार्य भर्ती के लिए परामर्श देना है, नियुक्ति की अन्तिम तारीखें कार्यवाहियों के हाथ में हैं। सरकार आयोग के परामर्श को यथोचित महत्व दे, इसके लिए सचिवालय में व्यवस्था है कि जब कभी

कार्यकारिणी आयोग के परामर्ज के विपरीत कार्य करे तो इसके लिए वह व्यवस्थापिका के समक्ष अपने कार्य के लिए समुचित कारण बताने को प्रस्तुत रहे।

प्रतिष्ठित भारतीय सेवा केन्द्रीय सेवा और प्रांतीय सेवा में भर्ती प्रतिस्पर्धी खुली लिखित प्रतियोगिता के आधार पर की जाती है। लिखित परीक्षा के बाद व्यक्तित्व की जाँच की परीक्षा होती है जिसमें केवल उन्हीं प्रत्याशियों को आमन्त्रित किया जाता है, जो लिखित परीक्षा में निर्धारित अंक प्राप्त कर लेते हैं। लिखित परीक्षा और व्यक्तित्व जाँच के अंक मिलाकर योग्यता निर्धारित की जाती है। प्रतिष्ठित भारतीय सेवा में भर्ती राज्यीय लोकसेवा और राज्यीय पुलिस सेवा के स्थायी सदस्यों की पदोन्नति करके भी की जाती है। इसी तरह केन्द्रीय सेवाओं में भी बहुत सी नियुक्तियाँ पदोन्नति द्वारा होती हैं। केन्द्रीय सचिवालय में सचिव, अतिरिक्त सचिव, समुक्त सचिव और इन पदों के समान स्तर वाले अन्य पदों पर नियुक्तियाँ भारतीय लोकसेवा, भारतीय प्रशासनिक सेवा केन्द्रीय सचिवालयी सेवा के सदस्यों के सीमित अवधि पदों के आधार पर की जाती हैं। ये सभी अवनम्य हैं। केन्द्रीय सचिवालय सेवा में भी पदोन्नतियों योग्यता के आधार पर की जाती हैं।

स्पष्ट है कि भारत में शासकीय कार्यकारिणियों के चर्चने के लिए भर्ती की दोनो ही रीतियाँ—अन्दर से भर्ती तथा बाहर से भर्ती—प्रचलित हैं। भारत में प्रत्यक्ष भर्ती प्रत्येक सेवक के निम्नतम पदों और युवक प्रवेशार्थियों तक ही सीमित है। इनमें साथ ही स्थानों का एक निश्चित अनुपात पदोन्नति द्वारा भरे जाने के लिए अलग से सुरक्षित कर दिया जाता है। सामान्य स्थिति यह है कि जैसा ही किसी सेवा या श्रेणी का महत्त्व बढ़ता है, प्रत्यक्ष भर्ती भी प्रायः उसी अनुपात में बढ़ जाती है। प्रत्यक्ष भर्ती और पदोन्नति का अनुपात प्रत्येक सेवा, वर्ग एवं विभाग का अलग-अलग होता है। उदाहरणार्थ, आयकर विभाग में 20 प्रतिशत स्थान पदोन्नति द्वारा और शेष 80 प्रतिशत स्थान प्रत्यक्ष भर्ती द्वारा भरे जाते हैं। केन्द्रीय सरकार में उच्च श्रेणी के निपिको (U D C or Clerk Grade I) के लगभग सभी स्थान अब निम्न श्रेणी के निपिको (L D C. or Clerk Grade II) की पदोन्नति करके भरे जाते हैं। प्रतिष्ठित भारतीय सेवाओं हेतु भर्ती के लिए प्रतियोगी परीक्षा का आयोजन करके प्रत्यक्ष भर्ती की व्यवस्था है, लेकिन कुछ पद पदोन्नति द्वारा ही प्राप्त होते हैं। भारतीय प्रशासनिक सेवा (I A S) में राज्यों के प्रशासनिक सेवा के सदस्यों में भी पदोन्नति की जाती है। प्रथम श्रेणी की सेवाओं के सम्बन्ध में प्रायः 25 से 30 प्रतिशत तक स्थान निम्न सेवाओं से पदोन्नत व्यक्तियों के लिए सुरक्षित रहे जाते हैं।

प्रतिष्ठित भारतीय और केन्द्रीय सेवा के अतिरिक्त कुछ सेवाओं के रिक्त पदों की भर्ती विज्ञापन के माध्यम से प्रतियोगिता के आधार पर की जाती है। इस भर्ती के लिए लिखित परीक्षाएँ नहीं होती, परन्तु शैक्षणिक योग्यता, अनुभव, व्यक्तित्व वृत्त और भौतिक जाँच के आधार पर प्रत्याशियों को चुन लिया जाता है जिसमें मुख्य तौर पर आयोग का एक सदस्य, एक या दो विशेषज्ञ और सम्बन्धित मन्त्रालय के प्रतिनिधि होते हैं।

परीक्षा योजना—उच्च लोअरमेवा के लिए विद्यार्थी की परिपक्वता, बौद्धिक प्रशिक्षण और गुरुद ज्ञान आवश्यक है, इन इन गुणों की जाँच के लिए लोकसेवा आयोग प्रतिवर्ष प्रतियोगी परीक्षा आयोजित करते हैं। परीक्षार्थी की योजना मुख्यतः इन विद्यार्थी पर आधारित है—

(क) एक ऐसी लिखित परीक्षा होनी चाहिए जिसके द्वारा प्रत्याशियों की विचार-शक्ति, निर्णय-शक्ति, स्पष्ट व्याख्या करने की क्षमता और सामान्य ज्ञान की जाँच की जा सके। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु प्रत्याशियों को तीन अनिवार्य प्रश्नपत्र (Compulsory Papers) में बैठना होता है—(1) निबन्ध (Essay) (2) सामान्य अंग्रेजी (General English) (3) सामान्य ज्ञान (General Knowledge)।

(ख) एक लिखित परीक्षा द्वारा प्रत्याशियों की बौद्धिक क्षमता और छात्र-कालीन उपलब्धियों की जाँच होनी चाहिए। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु प्रत्याशियों को वैकल्पिक विषय (Optional Subjects) में स कुल में परीक्षा देनी होती है—इतिहास, राजनीतिशास्त्र, अर्थशास्त्र विधि एवं प्राकृतिक विज्ञान के विषय। भारतीय प्रशासनिक सेवा और भारतीय विदेश सेवा के लिए प्रतियोगी सभी प्रत्याशियों को अनिवार्य प्रश्नपत्रों के रूप में कोई दो विषय चुनने होते हैं।

(ग) प्रत्याशियों के वैयक्तिक गुणों की जाँच के लिए साक्षात्कार (Interview) की व्यवस्था होती चाहिए, इन वैयक्तिक गुणों में कुछ तम मानसिक गुण सम्मिलित होना चाहिए जिनकी जाँच लिखित परीक्षा द्वारा सम्भव नहीं होती। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु साक्षात्कार परीक्षाएँ ली जाती हैं।

लिखित परीक्षाएँ प्रत्याशियों की बौद्धिक मात्र मजबूती और योग्यता की जाँच करती हैं, उनका अन्य महत्वपूर्ण वैयक्तिक और मानसिक गुणों की जाँच तो साक्षात्कार अथवा मौखिक परीक्षा द्वारा ही सम्भव है। डॉ मिदलान के अनुसार “साक्षात्कार का उद्देश्य योग्य एवं निष्पक्ष प्रेषक के बोट द्वारा इन बातों की जाँच करना होता है कि क्या प्रत्याशी उस सेवा या उन मन्त्रालयों के लिए व्यक्तिगत रूप से उपयुक्त है जिसके लिए कि उसने प्रार्थना-पत्र दिया है। साक्षात्कार में उसके जिन गुणों की जाँच की जाती है उन्हें छोटे तौर पर प्रत्याशियों की मानसिक क्षमता का सूचकांक कहा जा सकता है”। उसके जिन गुणों की जाँच की जाती है उनमें से कुछ हैं—मानसिक तत्परता, लपाने अथवा आत्मसात् करने (Assimilation) की क्षमता, व्याख्यात्मक शक्ति, स्पष्ट एवं तर्कपूर्ण अभिव्यक्ति (Exposition), सन्तुष्टि निर्माण, श्रुति की विधि एवं महनता, सामाजिक सम्पर्क एवं नेतृत्व की योग्यता, बौद्धिक एवं नैतिक मर्यादितता। साक्षात्कार की विधि का अर्थ यह नहीं है कि प्रत्याशियों में घडाघडा प्रश्न पूछे जाएँ बल्कि एक ऐसी स्वाभाविक एवं उद्गमपूर्ण बातचीत हो जिसमें द्वारा प्रत्याशियों के मानसिक गुणों का पता लग सके।”

विस्थापन करके प्रतियोगिता के आधार पर भर्ती—प्रतिवर्ष भारतीय और केन्द्रीय सेवा के अनिवार्य कुछ मन्त्रालयों के रिक्त पदों की भर्ती विस्थापन करके प्रतियोगिता के आधार पर भी की जाती है। इस भर्ती के लिए लिखित परीक्षाएँ

नहीं होनी वरन् शैक्षणिक योग्यता, अनुभव, व्यक्तिगत वृत्त और भौतिक जाँच के आधार पर प्रत्याशियों को चुन लिया जाना है। भर्ती का यह कार्य लोकसेवा आयोग के चयन मण्डल द्वारा किया जाता है जिसमें मुख्य तौर पर आयोग का एक सदस्य, एक या दो विषय विशेषज्ञ और सम्बन्धित मन्त्रालय के प्रतिनिधि होते हैं।

भारत में भर्ती के अधिकरण : संघीय लोकसेवा आयोग

(Agencies of Recruitment in India

Union Public Service Commission)

भारत में लोकसेवाओं की भर्ती करने वाले मुख्य अधिकरण ये हैं—संघीय लोकसेवा आयोग राज्य लोकसेवा आयोग, रेलवे सेवा आयोग तथा सांविधानिक नियमों के लिए निजी भर्ती मण्डल अथवा आयोग। इन प्रकार के भर्ती आयोगों का अपना महत्व है। वे राजनीतिक एवं अन्य प्रभावों की भर्ती की प्रक्रिया से दूर रखते हैं तथा योग्य कर्मचारियों के चयन को सम्भव बनाते हैं। भारत में प्रथम लोकसेवा आयोग 1926 में स्थापित किया गया था और 1976 में आयोग की 50वीं वर्षगांठ मनाई गई थी।

लोकतान्त्रिक राज्यों में सार्वजनिक सेवाओं में लोकसेवा आयोग के माध्यम से नियुक्ति करना एक सर्वविदित सिद्धान्त है। इसके अनुसार, भारतीय संविधान में, अनुच्छेद 315 के अन्तर्गत केन्द्र तथा सभी राज्यों के लिए एक लोकसेवा आयोग की व्यवस्था की गई है, किन्तु इसमें दो श्रवण दो से अधिक राज्यों के लिए समूह लोकसेवा आयोग की भी अनुमति दी गई है बशर्ते कि तत्सम्बन्धी राज्यों के विधान-मण्डल के सदन अथवा सदनों द्वारा इस आग्रह का प्रस्ताव स्वीकृत किया गया हो। इस मामले में ससद् एक कानून द्वारा उन राज्यों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए समूह सेवा आयोग की नियुक्ति की व्यवस्था कर सकती है। राज्य केन्द्रीय लोकसेवा आयोग से भी अपनी ओर से कार्य करने का अनुरोध कर सकते हैं और केन्द्रीय लोकसेवा आयोग राष्ट्रपति की स्वीकृति से ऐसा कर सकता है। संविधान में लोकसेवा आयोग के बारे में विस्तार से उपबन्ध भाग 14 के अध्याय 2 में अनुच्छेद 315 से 323 में दिए गए हैं।

संघीय लोकसेवा आयोग का संगठन

संविधान के अनुच्छेद 313(1) में व्यवस्था है कि—

“लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष और अन्य सदस्यों की नियुक्ति यदि वह संघ आयोग या समूह आयोग है तो राष्ट्रपति द्वारा, तथा यदि वह राज्य आयोग है तो राज्य के राज्यपाल द्वारा की जाएगी।”

भारतीय संविधान में आयोग के सदस्यों की संख्या निर्धारित नहीं की गई है। सदस्यों की संख्या तथा सेवा की शर्तें विभिन्न प्रशासकीय प्रधानों द्वारा निर्धारित की जाती हैं। 1983 के अन्त में सदस्यों (अध्यक्ष सहित) की संख्या 8 थी जबकि स्वीकृत पद-संख्या 9 है।¹

संविधान में व्यवस्था है कि स्थायी अध्यक्ष के छुट्टी पर होने पर या किसी भी कारण से कार्य न करने की स्थिति में उस रिक्त स्थान पर प्रायोगिक के अन्य सदस्यों में से ऐसे एक सदस्य को कार्यवाहक अध्यक्ष नियुक्त किया जा सकता है जिसे राष्ट्रपति (संघीय प्रायोगिक या संयुक्त प्रायोगिक की व्यवस्था में) नियुक्त करे। राज्य प्रायोगिक की व्यवस्था में राज्यपाल ऐसे कार्यवाहक अध्यक्ष की नियुक्ति करता है।

लोकसेवा आयोग के सदस्यों का कार्यकाल, पद-भार ग्रहण करने की तारीख से ॥ वर्ष तक पर्यंत 65 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक जो भी पहले हो, होता है। राज्य प्रायोगिक या संयुक्त प्रायोगिक की मूलतः 65 वर्ष की अवधि 60 वर्ष की आयु का प्रावधान है। संघीय लोकसेवा का कोई भी सदस्य अपने कार्यकाल से पूर्व ही राष्ट्रपति की सम्बोधित कर अपने हस्ताक्षर सहित सेल द्वारा पद त्याग कर सकता है। बुराचार (Misbehaviour) के आधार पर भी प्रायोगिक के सदस्य को हटाने या निलम्बित करने या किए जाने का प्रावधान संविधान में है। इस सम्बन्ध में आवश्यक प्रक्रिया का विवरण अनुच्छेद 317 के खण्ड (1), (2), (3), (4) में दिया गया है। संविधान की व्यवस्थाओं का मारग यह है कि प्रायोगिक के सदस्य को बुराचार के लिए राष्ट्रपति के आदेश द्वारा पदच्युत किया जा सकता है। बुराचार को प्रमाणित करने की प्रक्रिया संविधान द्वारा निश्चित की गई है। राष्ट्रपति द्वारा यह विषय सर्वोच्च न्यायालय के पास विचारार्थ प्रस्तुत किया जाएगा। अनुच्छेद 145 द्वारा निर्धारित पक्रियानुसार जांच करते के बाद न्यायालय राष्ट्रपति के समक्ष अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करेगा। इस जांच के पूर्ण होने तक के समय में राष्ट्रपति उक्त सदस्यों को प्रायोगिक से निलम्बित (Suspend) कर सकता है। पर्यवेक्षण कारणों के उपस्थित होने पर राष्ट्रपति प्रायोगिक के किसी भी सदस्य को आदेश द्वारा पद से हटा सकता है—(1) यदि वह व्यक्ति दिवानिया (Insolvent) सिद्ध हो, (2) यदि वह अपने कार्यकाल में अपने पद से बिना छीर कोई सार्वजनिक पद स्वीकार कर ले, (3) यदि राष्ट्रपति के विचार में वह व्यक्ति मन प्रवृत्ति शरीर के अस्वस्थता के कारण अपने पद पर कार्य करने के लिए असमर्थ हो गया हो, एवं (4) यदि भारत सरकार प्रवृत्ति राज्य सरकार द्वारा प्रवृत्ति उनकी ओर से किए गए किसी ठेके प्रवृत्ति बरतार के साथ उसका (एक निर्दिष्ट कंपनी के माध्यम से प्रवृत्ति के छोड़) अन्य कोई सम्बन्ध हो प्रवृत्ति उसमें वह कोई लाभ प्राप्त करता हो।¹

संघीय प्रायोगिक या संयुक्त प्रायोगिक के बारे में राष्ट्रपति और राज्य प्रायोगिक के बारे में उक्त राज्य का राज्यपाल विनियमों द्वारा प्रायोगिक की मर्यादा, उनकी सेवा शर्तों आदि का निर्धारण करता है। प्रायोगिक व सदस्य की सेवा-शर्तों में उनकी नियुक्ति के बाद ऐसे परिवर्तन नहीं किए जाते जो उनके लिए लाभकारी हों।

पुनर्नियुक्ति, अन्य पद धारण करने आदि के सम्बन्ध में व्यवस्था

1 अनुच्छेद 316(3) के अनुसार लोकसेवा आयोग के सदस्य को, उसकी पदावधि की समाप्ति पर, उस पद पर पुनर्नियुक्त नहीं किया जा सकता।

2 अनुच्छेद 319 के अन्तर्गत लोकसेवा आयोग के सदस्य के अपने पद पर न रहने पर अन्य नौकरी प्राप्त करने के सम्बन्ध में प्रतिबन्ध लगाए गए हैं, जो निम्न प्रकार हैं—

- (क) "यद्य लोकसेवा आयोग का अध्यक्ष भारत सरकार या किसी राज्य की सरकार के अधीन किसी भी और नौकरी के लिए प्रयाप्त होगा।"
- (ख) "राज्य के लोकसेवा आयोग का अध्यक्ष सब लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष या अन्य सदस्य के रूप में अथवा किसी अन्य राज्य के लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष के रूप में नियुक्त होने का पात्र होगा, किन्तु भारत सरकार के या किसी राज्य की सरकार के अधीन किसी अन्य नौकरी के लिए पात्र न होगा।"
- (ग) "सब लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष के अनिर्दिष्ट कोई अन्य सदस्य सब लोकसेवा आयोग के रूप में अथवा राज्य लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष के रूप में नियुक्त होने का पात्र होगा, किन्तु भारत सरकार या किसी राज्य की सरकार के अधीन किसी अन्य नौकरी के लिए पात्र न होगा।"
- (घ) "किसी राज्य के लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष के अनिर्दिष्ट अन्य कोई सदस्य सब लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष या किसी अन्य सदस्य के रूप में अथवा उसी या किसी अन्य राज्य के लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष के रूप में नियुक्ति होने का पात्र होगा, किन्तु भारत सरकार के या किसी राज्य की सरकार के अधीन किसी अन्य नौकरी के लिए पात्र न होगा।"

सब लोकसेवा आयोग की शक्तियाँ, कार्य एवं भूमिका
(Powers, Functions & Role of the U P S C)

लोकसेवा आयोग के कार्य संविधान के अनुच्छेद 320 में तो बिना ही गए हैं, किन्तु संविधान के अनुच्छेद 321 में यह व्यवस्था भी दे दी गई है कि संसद और राज्य विधान-मण्डल क्रमशः विधि द्वारा सब तथा राज्य लोकसेवा आयोगों को सब की या राज्य की सेवाओं के बारे में तथा किसी स्थानीय प्राधिकारी अथवा किसी सार्वजनिक संस्था की सेवाओं के बारे में अनिर्दिष्ट कार्य सौंप सकते हैं। वास्तव में लोकसेवा आयोग के सांविधानिकानिर्दिष्ट तीन मुख्यतः तीन हैं—
(क) संसद द्वारा 1 मित कानून, जैसे टैरीटोरियल अधिनियम, 1956, दिल्ली म्युनिसिपल करपोरेशन अधिनियम 1959 आदि, जिनके द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि इन संस्थाओं के उच्च पदों पर भर्ती सभी लोकसेवा आयोग द्वारा

कराई जाएगी; (ख) नियम, रेगुलेशन तथा कार्यपानिका के आदेश, (ग) अभिनय, जैसे सविधान द्वारा संघ्य सेवाओं की भर्ती का कार्य आयोग को यद्यपि नहीं सौंपा गया है किन्तु आयोग 1948 से ही कॅडेटो (Cadets) की भर्ती के लिए निवृत्त परीक्षार्थी का आयोजन करता रहा है और विशेष योग्यता वाले वैज्ञानिकों एवं तकनीकी विशेषज्ञों के पूल (Pool) की भर्ती में भी आयोग भाग लेता है।

सहीन लेखने का आयोग के प्रमुख कार्यों का विवरण डॉ. भास्कर ने निम्नानुसार किया है—

1. भर्ती के तरीकों तथा सिविल अथवा अर्सेनिक सेवाओं तथा अर्सेनिक पदों पर सीधी अथवा पदोन्नति (Promotion) द्वारा नियुक्ति करने में अर्नाए जाने वाले मिद्धान्तों से सम्बन्धित सभी मामलों पर सरकार को परामर्श देना।

2. नियुक्ति, पदोन्नति तथा स्थानान्तरण आदि के लिए प्रत्याशियों की उपयुक्तता (Suitability) के सम्बन्ध में परामर्श देना।

3. सेवाओं पर नियुक्ति करने के लिए परीक्षाओं का संचालन करना।

4. लोकसेवाओं को प्रभावित करने वाले अनुशासनात्मक मामलों के सम्बन्ध में परामर्श देना।

5. लोक सेवा के किसी व्यक्ति द्वारा अपने कर्तव्यपालन के लिए हुए कार्यों के सम्बन्ध में उसके विरुद्ध की गई किसी कानूनी कार्यवाहियों में जो तर्कों उसे अपनी प्रतिरक्षा में करना पड़ा है उसका दावे के सम्बन्ध में तथा किसी लोक सेवा द्वारा निवृत्ति-केवल अथवा वे-जन के लिए किए जाने वाले उस दावे के सम्बन्ध में परामर्श देना जो कि वह अपने उत्तरदायित्व का पालन करते समय चोट लाने की स्थिति में करता है।

■ अन्य कोई ऐसा मामला जो कि राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा विशेष रूप से उनको सौंपा जाए।

इस बात की व्यवस्था है कि मसद् द्वारा अथवा राज्य विधान मण्डल द्वारा केवल सरकारी सेवाओं के ही सम्बन्ध में नहीं, बल्कि उन सेवाओं के सम्बन्ध में भी जो कि स्थानीय प्राधिकारियों (Local Authorities), निगमों (Corporations) अथवा सार्वजनिक संस्थाओं के अधीन हों, आयोग के कार्यों का विस्तार किया जा सकेगा।

आयोग के कार्यक्षेत्र में कुछ पदों को अलग करके इसका अधिकार-क्षेत्र कम किया जा सकता है। निम्नलिखित नियुक्तियों के चुनाव के सम्बन्ध में आयोग में कोई परामर्श नहीं किया जाना—

(क) न्यायिकरण (Tribunals) अथवा आयोग की सदस्यता अथवा अध्यक्षता।

(ख) उच्च राजनयिक प्रकृति के पद ।

(ग) तृतीय व चतुर्थ श्रेणी के अधिकारी कर्मचारी, जिनकी मर्यादेन्द्र सरकार के कर्मचारियों की कुल संख्या की 98 प्रतिशत है, प्रायोगिक कार्यक्षेत्र से बाहर हैं ।

अप्रतिष्ठित दशाग्रो के अन्तर्गत किसी भी अनुशासन के मामले के सम्बन्ध में दिए जाने वाले आदेश के विषय में प्रायोगिक में परामर्श किया जाता है—

(क) निम्नलिखित में से कोई भी दण्ड देने की स्थिति में राष्ट्रपति द्वारा मूल आदेश जारी करने के सम्बन्ध में—

1 निन्दा,

2 पदोन्नति अथवा वेतन-वृद्धियाँ रोकना,

3 सापेक्षकारी अथवा आदेशों का उल्लंघन करने के कारण स्मरण-पत्र को होने वाली किसी भी आर्थिक हानि का पूर्ण अथवा आंशिक भाग कर्मचारी के वेतन से वसूल करना,

4 किसी बड़ी सेवा से निम्न सेवा में निम्न, पदक्रम अथवा पद पर अथवा निम्न समय-मान में या समय मान में निम्न स्तर पर लाया जाना,

5 अनिवार्य सेवा-निवृत्ति;

6 सेवा में हटाया जाना,

7 सेवा से पदच्युति (Dismissal) ।

उपरोक्त किसी भी दण्ड के सम्बन्ध में किसी अधीनस्थ सत्ता द्वारा दिए गए आदेश के विरुद्ध की गई याचिका पर राष्ट्रपति द्वारा दिया गया आदेश ।

(ख) राष्ट्रपति या अधीनस्थ सत्ता द्वारा उपरोक्त किसी भी दण्ड को लागू करने के लिए दिए गए आदेश में, याचिका या स्मरण-पत्र के आधार पर पुनर्विचार करने के पश्चात् समीक्षण करने के लिए राष्ट्रपति द्वारा दिया गया आदेश । प्रायोगिक सरकार को जिन मामलों के सम्बन्ध में सलाह देना है वे हैं—भर्ती के तरीके, नियुक्ति, पदोन्नति तथा एक सेवा से दूसरी सेवा में स्थानान्तरण किए जाने के सम्बन्ध में अथवाए जाने वाले सिद्धान्त और ऐसी नियुक्तियों, पदोन्नतियों तथा बदलियों के सम्बन्ध में प्रत्याशियों की उपयुक्तता । निम्न मामलों में भी यह सरकार को परामर्श देना है—

1 अनुशासन सम्बन्धी ऐसे सभी मामले जो भारत सरकार के कार्य करने वाले सिविल सेवकों को प्रभावित करते हैं, जिनमें ऐसे मामलों से सम्बन्धित स्मरण-पत्र अथवा याचिकाएँ भी सम्मिलित हैं,

2 किसी भी अफसर द्वारा किया गया यह दावा है कि पदाधिकारी के रूप से किए गए कार्य के सम्बन्ध में उसके विरुद्ध जो कानूनी कार्यवाहियाँ की गई हैं उनसे बचाव में सही लागू की सरकार वहन करे, और

3 सरकारी कार्य करते समय लगी छोटों के सम्बन्ध में वेतन के पुरस्कार सम्बन्धी बोर्ड दावे तथा ऐसे पुरस्कार की मात्रा से सम्बन्धित कोई भी प्रश्न ।

मधीय लोकसेवा आयोग द्वारा समय समय पर विशेष कार्यों के लिए समितियाँ गठित की जाती हैं । लोकसेवा आयोग यद्यपि परामर्शदात्री सहायक (Advisory Bodies) हैं, तथापि उनकी सिफारिशें प्रायः ठुकराई नहीं जाती । वस्तुतः ये सिफारिशें परामर्शात्मक (Mandatory) होनी तो सम्भवतः कम प्रभावशाली रहती, क्योंकि तब सरकार और आयोग के बीच विवाद उठते रहते और ऐसी स्थिति उत्पन्न होना वांछनीय हो जाना है, जिसमें दोनों ही एक से अधिक के अन्तर्गत प्रतिस्पर्धी सहायक बनकर एक-दूसरे पर अपनी हकूत बढ़ाने का प्रयत्न करती । आयोग की सिफारिशों को संमुखित महत्व दिया जाए और सरकार उसे मान्यता न करती इसके लिए संविधान में समन्वय नियन्त्रण स्थापित किया है । इसलिए आयोग का प्रतिवेदन सरकारी जापन सहित मसद् के समक्ष प्रतिवर्ष प्रतिवार्षिक प्रस्तुत किया जाता है ।

लोकसेवा आयोग के कार्यक्षेत्र का कुछ विस्तार काफी निष्पक्ष और सराहनीय रहे हैं । कुछ क्षेत्रों में इस प्रकार के आयोग लगाए जाते हैं कि आयोग के सदस्यों पर व्यक्तिगत प्रभाव दलीय हितों के कारण राजनीतिक नेताओं द्वारा दबाव डाला जाता है । यह भी आरोप लगाया जाता है कि आयोग अधिकांशतः उन्हीं प्रत्याशियों का चयन करता है जो अपने शिक्षापात्रों में पड़े हुए होते हैं, उन्हें धराती से सम्बद्ध होते हैं तथा अंग्रेजी में अपने विचारों को भली प्रकार व्यक्त कर सकते हैं । यह आरोप भी लगाया जाता है कि कई बार आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों के बीच घायली संपर्क या तनाव बना रहता है और प्रत्याशी के बार में आयोग का सुनौतन वास्तविक नहीं रह जाता । इस प्रकार की आलोचनाएँ अवश्य रूप में कुछ अवसरों पर सही हो सकती हैं, लेकिन सामान्यतया आयोग ने अपने कर्तव्यों का निर्वहन राजनीतिक दबाव और वशपात से परे रहकर किया है ।

आयोग के प्रतिवेदन

(1) सचीय आयोग का यह कर्तव्य होगा कि राष्ट्रपति को अपने द्वारा दिए गए काम के बारे में प्रतिवर्ष प्रतिवेदन दे तथा ऐसे प्रतिवेदन के निम्न पर राष्ट्रपति इन मामलों के बारे में, यदि कोई हो, जिनमें आयोग का परामर्श स्वीकार नहीं किया गया, ऐसी प्रतिक्रिया के कारणों को स्पष्ट करने वाले जापन के सहित उस प्रतिवेदन की प्रतिनिधि मसद् के अन्तर्गत मसद् के समक्ष रखवाएगा ।

(2) राज्य आयोग का यह कर्तव्य होगा कि राज्य के राज्यपाल को अपने द्वारा किए गए काम के बारे में प्रतिवर्ष प्रतिवेदन दे तथा मयुक्त आयोग (Joint Commission) का कर्तव्य होगा कि ऐसे राज्यों में प्रत्येक के, जिनकी आवश्यकताओं की पूर्ति संयुक्त आयोग द्वारा की जाती है, राज्यपाल को उन राज्यों के सम्बन्ध में अपने द्वारा किए गए काम के बारे में प्रतिवर्ष प्रतिवेदन दे तथा इनमें

से प्रत्येक व्यवस्था में ऐसे प्रतिवेदन के मिलने पर यथास्थिति राज्यपाल उन मामलों के बारे में, यदि कोई हो जिनमें कि आयोग का परामर्श स्वीकार नहीं किया गया है ऐसी यस्वीकृति के कारणों को स्पष्ट करने वाले ज्ञापन के सहित उस प्रतिवेदन की प्रतिनिधि राज्य के विधान-मण्डल के समक्ष रखवाएगा।

सरकार को इस बात की स्मरण होनी है कि यह आयोग द्वारा दी गई सलाह को स्वीकार अथवा अस्वीकार करे, परन्तु एक ऐसी व्यवस्था है जिसके अनुसार सरकार से यह मांग की जाती है कि वह आयोग का वार्षिक प्रतिवेदन विधान-मण्डल के समक्ष प्रस्तुत करते समय, उन कारणों का भी स्पष्टीकरण करे कि कुछ विशिष्ट मामलों में आयोग की सलाह को स्वीकार नहीं की जा सकी। आयोग की सलाह की उपेक्षा करके सरकार द्वारा की जाने वाली मनमानी कार्यवाही के विरुद्ध यह एक सुरक्षा है।

आयोग का निर्माण संविधान (Constitution) के द्वारा किया गया था। इस बात के लिए सभी उचित सुरक्षाओं की व्यवस्था की गई थी कि इससे सभी प्रकार के अनुचित प्रभावों से बचाए रखा जा सके और उनको इस योग्य बनाया जा सके कि जिससे यह अपने निर्धारित कर्तव्यों को निष्पक्षता, सत्यनिष्ठा (Integrity) तथा बिना भय या पक्षपात के स्वतन्त्रता के साथ पूरा कर सके।¹

आयोग का मूल्यांकन

सभीय लोकसेवा आयोग भारत में लोकसेवा प्रशासन का केन्द्रीय अभिकरण बन चुका है। अतः इसकी कमियाँ तथा दोष लोकसेवाओं के दोष तथा कमियों के रूप में प्रतिकलित होते हैं। आयोग की कार्य प्रक्रिया एवं परिणामों की दृष्टि से मुख्यतः निम्नलिखित प्राक्षेप किए जाते हैं—

(i) आयोग द्वारा आयोजित मौखिक परीक्षाओं तथा व्यक्तिस्व परीक्षाओं में गहरी तथा अंग्रेजी स्कूली से आए प्रत्याशियों को देहाती प्रत्याशियों की अपेक्षा अधिक प्रथम दिया जाता है।

(ii) इसके द्वारा अपनाई गई अपन प्रक्रिया के कारण केवल उच्च परिवारों के धनी प्रत्याशियों को ही उच्च सेवाओं में प्रवेश मिल पाता है। डॉ. माम्मी ने लोकसेवा आयोग को बन्द नौकरशाही नियम (Closed Bureaucratic Corporation) कहा है जो अपने भर्ती के तरीके द्वारा स्थापित सामाजिक नौकरशाही व्यवस्था को निरन्तर बनाए रखता है।

(iii) आयोग का कार्यभार अधिक है। वह सदैव अपने नियमित कार्यों में ही व्यस्त रहने के कारण भर्ती नीतियों में अधिक नए प्रयोग नहीं कर पाता।

(iv) सरकारी कर्मचारियों की भर्ती में आयोग की भूमिका अत्यन्त सीमित है। भारी संख्या में सरकारी पद इसके क्षेत्राधिकार से बाहर रहते हैं। इसके

अग्निविव रेल्वे सेवा आयोग, डाक एवं तार सेवा मण्डल, विभागीय भर्ती अभिकरण, स्थापना कार्यालय, केन्द्रीय स्थापना कार्यालय, विभागीय स्थापना कार्यालय आदि भी लोकसेवाओं में भर्ती का कार्य सम्पन्न करते हैं।

(v) राज्यों में लोकसेवा आयोग की अपेक्षित महत्त्व नहीं दिया जाता। राज्य सरकारें जब तक आयोग के क्षेत्राधिकार के पदों को इससे छीनती रहती हैं। कभी कभी आयोग के नियुक्ति सम्बन्धी सुझावों को धखतीकार भी कर दिया जाता है।

(vi) भारत में लोकसेवा आयोग का दृष्टिकोण एवं कार्य प्रक्रिया अभी तक मूल रूप से नकारात्मक है। यह घूर्णनों को दूर रखने का ही प्रयत्न करता है। इसे द्वारा रिक्त पदों के लिए किए जाने वाले विज्ञापन योग्य तथा कुशल प्रत्याग्निता को धाकपिठ नहीं कर पाते।

(vii) आयोग की परीक्षा प्रणाली अल्पज्ञ दूषित है। इसके द्वारा प्रत्याग्नी का वस्तुगत मूल्यांकन नहीं हो पाता वरन् पक्षपात, जाई-भतीजावाद, भ्रष्टाचार एवं योग्यता के विरुद्ध ज्ञानवाजों को प्रोत्साहन आदि प्रवृत्तियाँ बढ जाती हैं।

(viii) लोकसेवाओं में अनुशासन की स्थापना की दृष्टि से केन्द्रीय मन्त्रालय आयोग लोकसेवा आयोग के साथ प्रतियोगी की भूमिका निभाता है। यदि किसी एक ही मामले में ये दोनों अभिकरण अलग अलग राय प्रकट करें तो किसकी राय को माना जाएगा यह एक मौखिकानिष्ठ प्रश्न उपस्थित हो जाता है।

कुछ व्यावहारिक सुझाव (Some Practical Suggestions)—उपरोक्त आलोचनाओं की पृष्ठभूमि में लोकसेवा आयोग अथवा अधिनियम कर्तव्यों एवं दायित्वों का पालन सम्भोजनक रूप से नहीं कर पाता। इस अधिक सक्षम तथा सकल बनाने के लिए समय-समय पर लोक-प्रशासन के विद्वानों द्वारा अनेक सुझाव प्रस्तुत किए गए हैं—

1. **आयोगमुख सेवाएँ**—सम्मेलन में तत्कालीन प्रधान मंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी ने इस बात पर जोर दिया कि रोजगार नीति इस प्रकार की अपनाई जाए कि लोकसेवाओं में अधिक से अधिक आयोगमुख प्रत्याग्नी शामिल हो सकें तथा जो लोग गांधी म नाम करना चाहते हैं उन्हें अधिक अवसर मिल सकें। यह नीति किसी अर्थ में पर नहीं बल्कि वास्तविक अर्थों पर आधारित है। देश की अर्थव्यवस्था जनसंख्या गांधी में रहती है तथा हमारी अर्थव्यवस्था कृषि-प्रधान है, अतः किसी भी लोकसेवा को सामान्य जनता के योग्य बनाने के लिए यह आवश्यक है कि ऐसे अधिकारी नियुक्त किए जाएं जो गांधी में पंडा हुए हो तथा गांधी को पच्छी प्रकार समझें हों। यह कार्य राज्य तथा स्थीय स्तर के लोकसेवा आयोग कर सकते हैं।

2. **शिक्षा एवं आर्जीक्षाओं के साथ सामंजस्य**—देश की परिस्थितियों एवं लोग की महत्त्वकांक्षाएँ स्वतंत्रता के बाद जारी बढत चुकी हैं, अतः केन्द्रीय लोकसेवा आयोग के साथ-साथ राज्यों के लोकसेवा आयोगों को भी अपनी कार्य-

प्रणाली तथा संगठन पर पुनर्विचार करना चाहिए। आयोज्य को देश की शिक्षा-पद्धति के साथ भी तालमेल रचना होगा। आयोज्य के तत्कालीन अध्यापकों में प्रारंभिक शिक्षा के ब्ययानुसार 'शिक्षा की अधिक सुविधाओं के कारण युवकों की आकांक्षाएँ काफी बढ़ गई हैं। इन्हें देखते हुए आयोज्य उस नीतिगत कार्यक्रम में अपनी भूमिका मुश्किल से ही निभा सकेगा जो इसके लिए तीन दशक पूर्व बनाया गया था।' संसदीय समितियों से भारी सलाह में युवक निम्न कर प्राप्त हैं। इनके कारण लोकसेवा आयोज्यो का कार्य जटिल हो गया है। वे एक विभिन्न क्षेत्र में फँस गए हैं तथा संकेत यह है कि विश्वविद्यालय का प्रमाण पत्र पाने ही व्यक्ति नौकरी की तलाश करने लगता है। इस प्रणाली में सुधार के लिए शिक्षा-प्रणाली का पुनर्गठन करना आवश्यक है।

3 समान मापदण्ड निर्धारित किए जाएँ—लोकसेवा आयोज्य के क्षेत्राधिकार के बाहर किन पदों को रखा जाए, सरकार द्वारा आयोज्य के परामर्श के बिना किन पदों पर नियुक्तियों की जाएँ नहीं मनीं तथा पदोन्नति के सम्बन्ध में एकतरफा कार्यवाही पर रोक लगाई जाए, राज्य सरकारें लोकसेवा आयोज्य से निरन्तर परामर्श लेती रहें आदि बातों के सम्बन्ध में कुछ सामान्य मापदण्ड तय किए जाने चाहिए जिनका अनुमोदन समान रूप से सभी आयोज्य करें। राज्य लोकसेवा आयोज्यो की कुशलता एवं निष्पक्षता के बारे में कई बार शिकायतें की जाती हैं। इसके अनिश्चित कई राज्यों में आयोज्यो की सिफारिशों को ठाक पर रख कर सरकार मनमाने निर्णय लेती है, अतः यह आवश्यक है कि राज्य लोकसेवा आयोज्य के क्षेत्राधिकार के सम्बन्ध में एक जैसी नीति निर्धारित कर ली जाए।

4 राष्ट्रीय प्रतिभा परीक्षा—लोकसेवाओं में भर्ती के लिए वर्तमान परीक्षा प्रणाली दोषपूर्ण है क्योंकि आज 100 में से लगभग 95 प्रयाशी हथ लोकसेवा आयोज्य की परीक्षाओं में अनुत्तीर्ण हो जाते हैं। यदि राष्ट्रीय स्तर पर सभी प्रकार के रोजगार के लिए एक ही परीक्षा का आयोजन किया जाता तो इन अनुत्तीर्ण छात्रों में से एक तिहाई को विभिन्न प्रकार के कार्यों में लगाया जा सकता था। इस प्रकार की परीक्षाओं का मौलिक यह है कि प्रत्याक्षियों को अलग-अलग नौकरियों के लिए आवेदन करते समय बार-बार एक ही प्रकार की परीक्षा में बैठना पड़ता है। इसमें घन, समय और प्रत्याक्षियों के समय का अपव्यय होता है। यदि ऐसी योजना बनाई जाए जिसमें प्रतिवर्ष नौकरी चाहने वाले सभी छात्रों को केवल एक बार परीक्षा में बैठने का अवसर दिया जाए और उसी परीक्षा के मूल्यांकन के आधार पर उन्हें योग्यतानुसार अलग-अलग नौकरियों पर भेजा जाए तो आज की अवस्था समाप्त हो सकती है। वे राष्ट्रीय प्रतिभा परीक्षाएँ विदेशों में काम कर रहे युवकों के लिए भी लाभदायक हो सकती हैं जो अपने देश लौटना चाहते हैं।

यहाँ तक प्रतिभा के पतायन का सम्बन्ध है उससे बारे में डॉ. रिदवाई का यह विचार था कि भारत के सामने ऐसी कोई समस्या ही नहीं है। हमारे यहाँ विभिन्न तबनीकी क्षेत्रों में प्रशिक्षित युवकों की पर्याप्त संख्या है तथा हम चाहते हैं

जिसे अधिक से अधिक मात्रा में विक्रमशील देशों के विकास कार्यों में योगदान करें। विदेशों में भारतीयों के काम करने के एवमात्र खोज से ही आज हमारे देश को लगभग 120 करोड़ रु. प्रतिवर्ष की विदेशी मुद्रा की प्राप्ति होती है। यदि प्रयास किया जाए तो यह प्राप्ति दस गुनी हो सकती है।

राष्ट्रीय प्रतिभा परीक्षा एवं परामर्शदाता कदम है। इसके द्वारा उपलब्ध वैज्ञानिक एवं तकनीकी मानव शक्ति का पूरा सदुपयोग किया जा सकेगा। इससे रोजगार के दृष्टि से व्यक्तियों को तुरन्त रोजगार मिल सकेगा तथा विभिन्न अनुशासनो एवं व्यवसायों में उपलब्धियों के राष्ट्रीय मानक स्थापित हो सकेंगे। इसके साथ ही यह व्यवस्था पेशेवरता के अधिक अवसर प्रदान कर सकेगी। नियुक्ति कर्तव्यों को उनके रिक्त पदों के लिए पूर्णतः से परीक्षाओं के बिना प्रायोजित किए ही योग्य प्रत्याशी प्राप्त हो जाते हैं। हमारे शिक्षा का स्तर ऊँचा उठेगा तथा अध्ययन के प्रति उत्साहपूर्णता का भाव जाग्रत होगा।

5 पिछड़े वर्गों का प्रतिनिधित्व—भारतीय संविधान द्वारा अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के प्रत्याशियों को परीक्षाओं तथा नौकरियाँ में कुछ सुविधाएँ तथा गिनायतें देने का संवत्त किया गया है। व्यवहार में अनुसूचित जातियों के लिए जो स्थान सुरक्षित रहे जाते हैं वे जो सभी भर जाते हैं किन्तु जनजातियों के स्थानों के लिए पर्याप्त प्रत्याशी ही नहीं मिल पाते।

उपरोक्त स्थिति के कारण यह सुझाव दिया जाता है कि विशेषतः प्रत्याशियों की परीक्षाओं में बैठने से पहले इन जातियों के प्रत्याशियों को पर्याप्त रूप से प्रशिक्षण दिया जाए। तैयारी के प्रशिक्षण की सुविधाएँ देश के बड़े-बड़े नगरों में उपलब्ध कराई जानी चाहिए।

6 प्रयोग करने परम्परागत तरीकों एवं कार्य-प्रणालियों की कमजोरियों के बारे में सदैव सज्जता रखें तथा नई एवं चपल के क्षेत्र में नए तरीके, प्रणालियाँ एवं साधन प्रदान करने के लिए सदैव तत्पर रहें।

7 प्रयोग को चाहिए कि नई और चपल के बारे में दूसरे देशों में घटनाएँ गए तरीकों का तुलनात्मक अध्ययन करें तथा उपयोगी बातों को स्वयं प्रयत्न करें।

8 रिक्त स्थानों के विज्ञापन के तरीकों तथा तकनीकों में सुधार किया जाए तथा योग्य प्रत्याशी ढूँढ़ने के लिए अन्य आवश्यक तरीके प्रयत्न करें।

9 प्रामाणिक सचीवश्व नीतियाँ प्रयत्न की जानी चाहिए।

10 प्रयोग करने परम्परागत तरीकों के मन्दमं में करने के बदलावों का व्यावसायीकरण करें। प्रयोग के योग्य, प्रशिक्षित एवं कुशल कर्मचारी ही हमारे प्रशिक्षण कार्यों को गन्तावजन रूप में पूरा कर सकेंगे। जब तक स्वयं चपलता ही योग्य तथा ईमानदार नहीं होगे तब तक यह प्रणाली नहीं की जा सकती कि वे ईमानदार, शरीर, कार्यकुशल तथा योग्य प्रत्याशियों का चयन कर सकेंगे।

भारतीय विदेशों का 9वाँ सम्मेलन डिम्बर, 1993 में, नई दिल्ली में हुआ था जिसका उद्घाटन केन्द्रीय गृहमन्त्री ने किया था और विश्वीय माध्यम

यहाँ इस बात को ध्यान में रखना समझ होना कि विभिन्न प्रतियोगिता परीक्षाओं के लिए अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों का तैयार करने के लिए 60 शिक्षण केन्द्र भी खोले गए हैं और जनजातियों के जमाव वाले क्षेत्रों में परीक्षा केन्द्र भी खोले गए हैं जिससे कि ऐसी प्रतियोगिता परीक्षाओं में बैठने में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों को उम्मीदवारों को अधिक सहूलियत हो सके।

समूह 'घ' तथा 'घ' के मूल-नकलीकी पदों और अर्थ-नकलीकी पदों को आरक्षित रित्तियों की सीधी भर्ती में भरने के लिए मानक स्तर में छूट देने के बावजूद भी यदि अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवार उपलब्ध न होते हों तो चयन प्राधिकारियों को चाहिए कि वे अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के जो उम्मीदवार विहित न्यूनतम अंकित अर्हता पूरी करते हों, उनमें से सर्वोत्तम उम्मीदवारों को आरक्षित रित्तियों की सीमा तक चुन लें और परिवीक्षा के आधार पर नियुक्त कर लें और उसके बाद उन्हें कार्यालय के भीतर सेवाकालीन प्रशिक्षण दें जिसमें कि प्रशिक्षण की कार्यप्रणाली बचाए रखने के लिए ऐसे उम्मीदवारों को अपेक्षित न्यूनतम मानक स्तर तक लाया जा सके।

पदोन्नति में आरक्षण—अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के लिए (1) सभी ग्रेडों और सभी समूहों में उपयुक्तता की शर्त पर वरिष्ठता द्वारा, (2) समूह 'ल', 'म' तथा 'घ' में सीमित विभागीय परीक्षा द्वारा और (3) समूह 'क' के निम्नतम स्तर तक चयन द्वारा की जाने वाली पदोन्नति में आरक्षण लागू है। यद्यपि समूह 'क' के भीतर चयन द्वारा पदोन्नति में कोई विशिष्ट आरक्षण नहीं है, फिर भी पदोन्नति के इस क्षेत्र में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के अधिकारियों को विशेष विचारित प्राप्त है। सरकार ने इस आशय के अनुदेश जारी किए हैं कि र 2250 - प्रति माह के अधिकतम वेतन वाले समूह 'क' के पदों पर चयन द्वारा पदोन्नति के लिए अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उन अधिकारियों को, जो पदोन्नति के लिए विचारणीय क्षेत्र में इतने वरिष्ठ हैं और रित्तियों की उम्र संस्था के भीतर आते हों जिनके लिए प्रवर सूची तैयार की जा रही हो, उन्हें प्रवर सूची में शामिल कर लिया जाए किन्तु शर्त यह है कि वे पदोन्नति के लिए अनुपयुक्त न समझे जाएँ। इस तरह के भी प्रावधान हैं कि वरण के सामान्य क्षेत्र के भीतर जब अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवार पर्याप्त संख्या में उपलब्ध न हों तो वरण के क्षेत्र को बढ़ाकर रित्तियों की संख्या से पाँच गुणा कर दिया जाए और वरण के बढ़ाए गए क्षेत्र के भीतर आने वाले अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के ऐसे उम्मीदवारों पर भी उनके लिए आरक्षित रित्तियों के लिए विचार किया जाना चाहिए। अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों के हित में यह भी प्रावधान किया गया है कि अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के वे अधिकारी जो विचारण के बहाए गए क्षेत्र से भी चुने गए हों, उनकी वरिष्ठता कम नहीं की

जाएगी अपितु विभागीय पदोन्नति समिति द्वारा उनका जो पदक्रम निर्धारित किया गया है, उसमें अनुसार प्रवर सूची में अपना उचित स्थान बनाए रखेंगे। समूह 'ग' और 'घ' में चयन द्वारा पदोन्नति में अनुसूचित जातियों अनुसूचित जनजातियों के लिए विचारण का क्षेत्र प्रत्यक्ष से लागू किया जाता है (हालांकि विचारण के क्षेत्र का आकार वहीं रहता है) चयन द्वारा पदोन्नति में यदि सामान्य मानदण्डों के अनुसार अनुसूचित जातियां अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवार अपेक्षित संख्या में उपलब्ध न हों तो इस प्रश्न की पाटने के लिए इन समुदायों के ऐसे उम्मीदवारों को, उनके योग्यता क्रम पर विचार किए बिना चुन लिया जाएगा जो विचारण के क्षेत्र में आते हों और पदोन्नति के लिए उपयुक्त हों।

अधिकरण के बारे में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों की प्राप्त सुरक्षा—इस आशय के अनुरोध भी विद्यमान है कि यदि अनुसूचित जातियां/अनुसूचित जनजातियों के पास उम्मीदवार उपलब्ध हों लेकिन उनके लिए आश्रित रित्तियों पर उनकी नियुक्ति न की जाए, अथवा उन रित्तियों के लिए उनका चयन न किया जाए तो अधिग्रहण के ऐसे मामले (समूह 'ब' पदोन्नति के मामले में) सम्बन्धित मन्त्री को प्रस्तुत किए जाएं प्रवर सूची (समूह 'ल' की पदोन्नति के मामले में) की अन्तिम रूप दिए जान के एक महीने की अवधि के भीतर सम्बन्धित मन्त्री को रिपोर्ट दी जाए और समूह 'ग' तथा 'घ' पदों पर अथवा समूह 'ग' तथा 'घ' के भीतर पदोन्नति के मामले में इस विभागाध्यक्ष को बताया जाना चाहिए और जहाँ विभागाध्यक्ष ही नियुक्ति प्राधिकारी हैं वहाँ प्रशासनिक मन्त्रालय/विभागाध्यक्ष को बताया जाना चाहिए। इस अनुरोधों को पदोन्नति में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के अधिकरण के बारे में सुरक्षा के रूप में स्वीकार किया गया है।

विभागीय पदोन्नति समिति/चयन बोर्ड में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के सदस्य—सरकार ने इस आशय के आदेश भी जारी किए हैं कि मन्त्रालय/विभाग अपने अधीन पदा और सेवाओं के लिए भर्ती/पदोन्नति के लिए, विशेष रूप से जहाँ बड़ी संख्या में रित्तियां अर्थात् एक ही समय में 30 या अधिक रित्तियों के लिए भर्ती/पदोन्नति की जानी हो वहाँ विभागीय पदोन्नति समितियां/चयन बोर्डों आदि का गठन करते समय अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के अधिकारियों को नामित करने के लिए अधिकतम सम्भव सीमा तक प्रयास करें। समूह 'ग' तथा 'घ' पदों के लिए विभागीय पदोन्नति समिति के सम्बन्ध में यह प्रावधान किया गया है कि समिति का एक सदस्य किसी ऐसे विभाग का होना चाहिए जिसका सम्बन्ध उस विभाग से न हो जहाँ पदोन्नति के लिए विचार किया जाता है और इस तरह का बाहरी प्रतिनिधि अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के समुदाय का अधिकारी होना चाहिए और ऐसा न होने पर उनी विभाग के अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के किसी अधिकारी को विभागीय पदोन्नति समिति में नामित किया जा सकता है। यदि किसी भी कारण से,

विभागीय पदोन्नति समिति में नामित किए जाने के लिए बाहरी संगठन या उसी विभाग का अनुमूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों का कोई अधिकारी उपलब्ध न हो तो विभागीय पदोन्नति समिति की बैठक आयोजित किए जाने से पूर्व सम्बन्धित मन्त्रालय/विभाग/कार्यालय के सम्पर्क अधिकारी से इस भाष्य की पुष्टि करा ली जानी चाहिए कि विभागीय पदोन्नति समिति के लिए अनुमूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के किसी अधिकारी को ढूँढ़ने के लिए सभी प्रयत्न किए गए हैं लेकिन इसमें सफलता नहीं मिली है।

सर्वे पदोन्नतियाँ—प्रत्येक सामान्य स्थिति यह है कि लोकहित में प्रयत्नार्थ स्थितियों में ही तदर्थ पदोन्नतियों का सहारा लिया जाए फिर भी पहले यह प्रावधान किया गया था कि जहाँ ऐसी तदर्थ पदोन्नतियों की जाएँ वहाँ पदोन्नति के क्षेत्र में आने वाले अन्य पात्र व्यक्तियों के साथ-साथ अनुमूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के पात्र अधिकारियों के दावों पर भी विविक्त विचार किया जाना चाहिए, हालाँकि ऐसी पदोन्नतियों में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के लिए कोई औपचारिक भारक्षय नहीं होता था। अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों पर विचार करने के लिए अब विस्तृत मार्गदर्शी निदेशान्तर जारी कर दिए गए हैं। इन मार्गदर्शी निदेशान्तों के अधीन तदर्थ पदोन्नतियों के मामले में भी अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के हितों को पर्याप्त साक्ष्य प्रदान किया गया है।

भारक्षय का अंग्रेजीत किया जाना—सरकार द्वारा किए गए अधिकाधिक प्रयास के बावजूद भी जब अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवार पर्याप्त सख्या में उपलब्ध नहीं होते हैं तो भारक्षय रित्तियों को प्रनारक्षित करने की अनुमति दी जाती है ताकि अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों की कमी से अनगिरी रह गई रित्तियों के कारण सरकारी कामकाज में कमी न आने पाए। ऐसे अनारक्षय के फलस्वरूप सामान्य वर्गों के उम्मीदवारों की नियुक्ति अनुमेष है। साथ ही साथ सभी मामलों में (समूह 'ब' से समूह 'ख' में, समूह 'ख' के भीतर और समूह 'ख' से समूह 'क' के निम्नतर स्तर पर चयन द्वारा पदोन्नति को छोड़कर) तीन अनुवर्ती भर्ती वर्षों तक भारक्षय को अंग्रेजीत करने की प्रक्रिया द्वारा अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों के हितों को सरक्षय भी प्रदान किया जाता है। जब सभी रित्तियाँ तीन अनुवर्ती भर्ती वर्षों तक अंग्रेजीत की जाती हैं तो अंग्रेजीत किए जाने के तीसरे और अन्तिम वर्ष में यह भारक्षय अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के उम्मीदवारों के बीच भदला-बदली करने योग्य बन जाती है। चयन द्वारा पदोन्नति में समूह 'ग' से समूह 'ख' में समूह 'ख' के भीतर तथा समूह 'ख' से समूह 'ब' के निम्नतम स्तर में चयन द्वारा पदोन्नति में अंग्रेजीत किए जाने का लाभ उपलब्ध नहीं है और अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के बीच एक ही वर्ष में रित्तियों की भदला-बदली की जा सकती है।

इस आशय के अनुदेशों को पुन दोहराया गया है कि आरक्षण, छूट तथा अन्य रियायतों के माध्यम में सिविल सेवाओं तथा पदों में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के हितों की सुरक्षा के लिए विभिन्न नियमों तथा आदेशों का कड़ाई के साथ पालन किया जाना चाहिए। इस बात पर भी जोर दिया गया था कि जानबूझ कर नियमों के उल्लंघन, लापरवाही प्रथम या सतर्कता किए जाने की गम्भीरता से लिया जाएगा तथा जो अधिकारी आरक्षण आदेशों का उल्लंघन करें उनके विरुद्ध कार्रवाई की जानी चाहिए।

सरकारी उच्च स्तरीय वित्त मन्त्रालय द्वारा जारी किए राष्ट्रपति के निर्देशों के अनुसार आरक्षण की योजना को सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों में भी लागू किया गया है। मन्त्रालयों/विभागों से कहा गया है कि वे उन शर्तों में आरक्षण के लिए एक उपयुक्त प्रावधान सम्मिलित कर लें जिनके अधीन उनके नियन्त्रणाधीन स्वचालित अधिकारों की सहायता अनुदान दिया जाता है।

• सरकार ने एक आचार्य मण्डल बनाई है जिसमें रोस्टर सम्पर्क अधिकारी विशेष एकाजमें विभिन्न तन्त्र सम्मिलित हैं जो अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए किए गए आरक्षणों छूट तथा अन्य रियायतों की सुरक्षा प्रदान करते हैं "जो सभी केन्द्रीय सेवाओं में अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षण सम्बन्धी विवरणिका" छूटा सस्करण में सम्मिलित किए गए हैं। इस विवरणिका की और अधिक सूचनात्मक तथा उपयोगी बनाने के लिए इसे पूर्णतः संशोधित कर दिया गया है। अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के प्राप्त, अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों सम्बन्धी प्रायोग, अनुसूचित जातियों अनुसूचित जनजातियों की कम्पाण सम्बन्धी समीक्ष समिति जैसे सत्यागत सरक्षण की विद्यमान हैं जो अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षण से सम्बन्धित सरकारी नीतियों तथा कार्यक्रमों के कारण ढग में लागू करने पर लगातार मगर रहते हैं। वे सरकार की नई नीतियाँ बनाने के सम्बन्ध में भी सलाह देने हैं।

जैसा कि नीचे दिए आँकड़ों में देखा जाएगा 1-1-1965 में 1-1-1982 के दौरान अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों की सम्पूर्ण मन्त्रा में तथा केन्द्रीय सेवाओं के सभी वर्गों (धेरियों) में कर्मचारियों की कुल संख्या में उनके प्रतिनिधित्व की प्रतिमानता में निरन्तर वृद्धि होती रही है—

समूह	कर्मचारियों की कुल संख्या	अनुसूचित जाति	प्रतिशतता	अनुसूचित जनजाति	प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6
1-1-1965 की स्थिति					
अ (श्रेणी I)	19,379	318	1.64	52	0.27
ख (श्रेणी II)	30,621	864	2.82	103	0.34
ग (श्रेणी III)	10,82,278	96,114	8.88	12,390	1.14
घ (श्रेणी IV)	11,32,517	2,01,073	17.75	38,444	3.39
(सफाई वालों की छोड़कर)					
कुल	22,64,795	2,98,369	13.17	50,989	2.25

1-1-1975 की स्थिति					
अ (श्रेणी I)	35,061	1,201	3.43	218	0.62
ख (श्रेणी II)	54,129	2,695	4.98	322	0.59
ग (श्रेणी III)	16,25,826	1,74,119	10.71	36,893	2.27
घ (श्रेणी IV)	12,38,818	2,30,864	18.64	49,464	3.99
(सफाई वालों की छोड़कर)					
कुल	29,53,834	4,08,879	13.84	86,897	2.94

1	2	3	4	5	6
1-1-1982 की स्थिति					
अ (श्रेणी I)	54,265	2,980	5.49	633	1.17
ख (श्रेणी II)	66,221	5,970	9.02	947	1.43
ग (श्रेणी III)	19,09,805	2,55,730	13.39	66,278	3.47
घ (श्रेणी IV)	10,94,569	2,56,261	23.41	81,496	7.45
(सफाई वालों की छोड़कर)					
कुल	31,24,860	5,20,941	16.67	1,49,354	4.78

1-1-1982 की समूह 'घ' में उनका प्रतिनिधित्व 23.41% था। समूह 'ग' में भी उनका प्रतिनिधित्व भारक्षय की अल्प भारतीय प्रतिशतता जो 13.39% है, से बहुत नीचे नहीं है। समूह 'अ' तथा 'ख' सेवाओं में प्रतिशतता की दृष्टि से अनुसूचित जातियों के घटक अभी वांछित स्तर से नीचे ही हैं, तो भी यह कहना अप्रासंगिक न होगा कि 1-1-1965 की तुलना में, इन समुदायों की वास्तविक संख्या में 6 से 9 गुणा तक की वृद्धि हो गई है।

वर्ष 1965 से 1982 के दौरान अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के प्रतिनिधित्व में वास्तविक संख्या में और प्रतिशतता में—दोनों ही दृष्टियों में वृद्धि हुई है। अप्रतिष्ठित सारणी से यह तथ्य स्वतः स्पष्ट हो जाता है—

सदर	अनुसूचित भ्राति	सन्ध्या में रुद्वि		अनुसूचित जनजाति		सन्ध्या में रुद्वि	
		1965 में	1982 में	प्रतिजनता	1965 में	1982 में	प्रतिजनता
				वार्षिक रुद्वि			वार्षिक रुद्वि
क	318	2980	837 10	52	633	581	1117 31
ख	864	5970	590 97	103	547	844	819 42
ग	96114	255664	159550	12190	66278	53888	434 93
घ	201073	256261	55188	38444	81496	43052	111 99
कुल	298369	520875	222500	50989	149354	98365	192 91

हालाँकि समूह 'क' में 1-1-1982 की स्थिति के अनुसार अनुसूचि जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों का प्रतिनिधित्व क्रमशः 5.49 प्रतिशत तथा 1.17% है, फिर भी यह ध्यान देने योग्य है कि भारतीय प्रशासनिक सेवा और भारतीय पुलिस सेवा में उनका प्रतिनिधित्व काफी अच्छा है। भारतीय प्रशासनिक सेवा में अनुसूचि जातियों का प्रतिनिधित्व 9.5% से और अनुसूचित जनजातियों का प्रतिनिधित्व 4% से अधिक है। भारतीय पुलिस सेवा में अनुसूचित जातियों का प्रतिनिधित्व 10 प्रतिशत से और अनुसूचित जनजातियों का प्रतिनिधित्व 3 प्रतिशत से भी अधिक रहा है। उनसे सम्बन्ध में आंकड़े नीचे दी गई सारणी में दिए गए हैं—

कुल अधिकारियों की संख्या	अनुसूचित जाति	प्रतिशत	अनुसूचित जनजाति	प्रतिशत
1-1-1983 की स्थिति के अनुसार				
भारतीय प्रशासनिक सेवा				
4236	404	9.54	181	4.27
भारतीय पुलिस सेवा				
2198	230	10.46	77	3.50

इन तीनों प्रमुख भारतीय सेवाओं में वर्गी की वर्तमान प्रवृत्ति यह भी प्रकट करती है कि अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के लिए प्रारक्षित करीब बरीब सभी रिक्तियाँ अब इन समुदायों से सम्बन्धित उम्मीदवारों से भरी जाती हैं—

वर्ष	भरी गई रिक्तियों की संख्या	भारत में की जाने वाली अपेक्षित संख्या		वास्तविक रूप से भरी गई संख्या	
		अनुसूचित जाति	अनुसूचित जनजाति	अनुसूचित जाति	अनुसूचित जनजाति
1	2	3	4	5	6
भारतीय प्रशासनिक सेवा					
1979	122	18	10	18	10
1980	126	19	9	19	9
1981	128	19	10	18	9
1982	145	22	11	22	11
1983	156	24	11	21	11
भारतीय पुलिस सेवा					
1979	54	8	4	8	4
1980	51	9	4	6	4
1981	64	11	5	10	4
1982	64	11	6	10	6
1983	80	11	6	10	6
भारतीय वन सेवा					
1979	87	12	7	12	7
1980	91	15	8	15	8
1981	93	15	8	15	8
1982	109	18	9	18	9
1983	120	18	9	17	8

भारत में भर्ती की समस्याएँ और सुधार के सुझाव (Problems of Recruitment in India and Suggestions for Improvement)

भारत में लोकसेवकों की भर्ती के लिए जो तरीके प्रचलित हैं, विभिन्न देशों में जारी मुख्यतः निम्नलिखित आलोचनाएँ की गई हैं—

1. मौखिक साक्षात्कार की जो पद्धति प्रचलित है, उसके तीन प्रधान दोष दिनाए गए हैं—

(क) यह पद्धति मनमाना (Arbitrary) है, क्योंकि मौखिक परीक्षा के अंक (I. A. S. के लिए 300, I. F. S. के लिए 400, अन्य केन्द्रीय सेवाओं के लिए 200) पूर्णतया आयोग के सदस्यों की इच्छा पर निर्भर होते हैं। इस पद्धति द्वारा प्रत्यागी के व्यक्तित्व की वस्तुनिष्ठ अथवा व्यक्ति निरपेक्ष आँक (Objective Test) नहीं की जा सकती। 20 या 30 मिनट में समाप्त हो जाने वाले साक्षात्कार में वैयक्तिक गुणों की जाँच किस प्रकार से हो सकती है ?

(ख) एक प्रत्यागी को उच्च सिविल सेवा के लिए प्रतियोगिता करने के तीन अवसर प्राप्त होते हैं। प्रायः ऐसा होता है कि अपने प्रथम वर्ष के साक्षात्कार में एक प्रत्यागी को 30 अथवा 40 अंक प्राप्त होते हैं, किन्तु दूसरे या तीसरे वर्ष में वही प्रत्यागी 100 या 200 अंक प्राप्त कर लेता है। प्रश्न यह पैदा होता है कि एक लाख दो वर्ष की मक्षिण अवधि में उस प्रत्यागी के व्यक्तित्व में किस प्रकार इतनी तीव्र गति से सुधार हो गया ?

(ग) मौखिक साक्षात्कार के समय चुनाव-मण्डल (Selection Board) के सदस्यों का व्यवहार कुछ ऐसा होता है कि उनमें प्रत्यागी (Candidate) पढ़ा जाता है। सदस्य प्रत्यागी को जरा भी प्रोत्साहित नहीं करते और प्रत्यागियों के व्यक्तित्व (Personality) की जाँच आयोग के सदस्यों की आत्मनिष्ठा अथवा व्यक्ति सापेक्ष भावनाओं (Subjective feelings) के आधार पर ही की जाती है। भा. प्र. से (I. A. S.), भा. वि. से (I. F. S.), भा. पु. से (I. P. S.) व भा. से तथा से सेवा (I. A. and A. S.), आदि उच्च सिविल सेवाओं के भर्ती की इस पद्धति के इस दोष का उल्लेख ए. डी. शेरवाला ने भी किया था। उन्होंने कहा है कि "यह अत्यन्त आश्चर्य है कि मनोवैज्ञानिक परीक्षाओं की सहायता अनुभव की जाए और नर्न-नर्न के मौखिक परीक्षाओं का स्थान ले ले। अपरिचित प्रत्यागियों के साथ होने वाली पन्द्रह मिनट की बातचीत यद्यपि सफलता प्राप्त करने के व्यापक अनुभव से सम्बद्ध होती है तथापि यह उस कुशल मनोवैज्ञानिक परीक्षा का स्थान नहीं ले सकती जिसका उद्देश्य प्रत्यागी के मानसिक गुणों तथा भावनात्मक स्तरों पर एक वैज्ञानिक अन्तर्दृष्टि डालना है—।"

2. परीक्षा के तरीके अप्रचलित नहीं हैं। प्रशासनिक योग्यताओं की जानकारी के तरीके पूर्णतः अनियोजित नहीं हैं, विशेषतः द्वारा परीक्षा प्रणाली असाधन है, प्रशासनिक नहीं है।

3 भर्ती का विज्ञापनी तरीका अधिक आकर्षक नहीं है। रिक्त स्थानों के विज्ञापन सीधे शब्दों में केवल सूचना मात्र होते हैं। वे कुशल विज्ञापनवादी धंधवा जन-सम्पर्क के व्यक्तियों द्वारा नहीं मिले जाते।

4 सभी पदों पर लोकसेवा आयोग द्वारा नियुक्ति नहीं की जाती। सरकार कुछ पदों को आयोग के क्षेत्राधिकार से बाहर रख सकती है, अतः सम्भावना बनी रहती है कि सरकार की शक्ति का दुरुपयोग करते हुए नियुक्ति करने वाला अधिकारी कुछ उम्मीदवारों का अनुचित पक्षपात करे।

5 आयोग द्वारा विभिन्न पदों पर आवश्यक न्यूनतम योग्यताएँ कम रखी जाती हैं। फलस्वरूप हजारों उम्मीदवार प्रार्थी बन जाते हैं। उनके समय और शक्ति का अपव्यय होना है।

6 आयोग की सिफारिशें बाध्यकारी नहीं होतीं। सरकार यद्यपि उनको प्रायः मान्यता देती है तथा बड़ाचित् ही प्रस्वीकार करती है, किन्तु ऐसे भी पर्याप्त उदाहरण हैं जबकि सरकार ने आयोग की सिफारिश को ठुकरा दिया।

7 कुछ पद विशेष व्यक्तियों के लिए बनाए जाते हैं। उनके सम्बन्ध में आयोग पर यह आरोप लगाया जाता है कि वह विशेष पद के लिए योग्य व्यक्ति तलाश करने की प्रपेक्षा व्यक्ति विशेष के लिए पद तलाश करता है।

8 कुछ पद जिनके लिए तकनीकी योग्यता आवश्यक होती है, रिक्त ही रह जाते हैं क्योंकि योग्य उम्मीदवार नहीं मिल पाते।

9 लिखित परीक्षण-नीति के सम्बन्ध में दोष की ओर संकेत करते हुए गोरवाला ने लिखा है कि—“ये शिकायतें बहुधा की जाती हैं कि ऐच्छिक विषयों के लिए बनाए गए पदों का स्तर नीचा होता है और शिक्षण काल में उन विषयों का अध्ययन करने वाले उम्मीदवारों को उनका अनुचित लाभ मिलता है।” कमी-कमी ऐसा होना अपरिहार्य है किन्तु जहाँ तक सम्भव हो परीक्षा में पूर्व ऐसे आने चाहिए कि सभी को यथासम्भव समान अवसर प्राप्त हो।

चुनाव पद्धति की सामान्य अनुपयुक्तता पर टिप्पणी करते हुए पॉल एपलबी ने विशेष रूप से कहा है कि “जिम मानदण्ड की लेकर लोकसेवा आयोग कर्मचारी वर्ग का चयन करते हैं वह उपयुक्त नहीं है और परीक्षा लेने का दण तथा मूल्यांकन करने की तकनीकें आधुनिक नहीं हैं। चयन प्रायः एक विशेष प्रकार के लोगों द्वारा किया जाता है जो स्वभावतः अपने विशेष प्रकार को यथावत् रखना चाहते हैं। विद्योचित अभिलेखों तथा अनुभवी परीक्षकों के मूल्यांकनों के रूप में ही चुनाव अधिक होता है और लोक प्रशासन में अत्यन्त महत्वपूर्ण बहुत सी अन्य गहनता की दृष्टि से तो बहुत ही कम।” धन्यवानों पर तो चयन में नहीं के बराबर ही ध्यान दिया जाता है, सबसे अधिक ध्यान आत्मपूरक एवं आकस्मिक विनाश की क्षमता की ओर दिया जाता है।”

सुधार के मुद्दाव

1 साक्षात्कार पद्धति को व्यावहारिक रूप से उपयोगी बनाने के लिए प्रो फाइनर द्वारा बनाए गए निम्नलिखित सिद्धान्तों को ग्रहणया जाना उचित है—

(घ) साक्षात्कार की अवधि आधा घण्टा होनी चाहिए ।

(घा) साक्षात्कार के समय पूर्णतया प्रत्याशी की शैक्षणिक दक्षि के ऐसे विषयों पर बह-विवाद होना चाहिए जो कि उसके परीक्षा पाठ्यक्रम में उल्लिखित हो ।

(इ) साक्षात्कार को एक अनुपूरक परीक्षा (Supplementary Test) बनाया जाना चाहिए, चुनाव करने को एक निर्णायक (Decisive) परीक्षा नहीं ।

(ई) साक्षात्कार मण्डल में एक व्यावसायिक प्रशानक तथा एक विश्वविद्यालय का प्रशासन होना चाहिए ।

(उ) साक्षात्कार लिखित परीक्षा से पहले नहीं, बल्कि बाद में होना चाहिए ।

(ऊ) जब तक कि साक्षात्कार का निर्णय न हो जाए तथा एक न दिए जाएं तब तक विश्वविद्यालय के शिक्षकों की रिपोर्ट पर विचार नहीं किया जाना चाहिए ।

(ए) चूंकि साक्षात्कारों में अभी तक स्वेच्छाचारिता पाई जाती है, अतः इनको सीमित करने के लिए साक्षात्कार के प्रश्नों की संख्या 300 से घटाकर 150 कर देनी चाहिए ।

2 बुद्धि और कार्यक्षमता परीक्षाएँ प्रत्याशियों की क्षमता एवं योग्यता का पता लगाने के लिए की जाती हैं । प्रयत्न यह होना चाहिए कि इन परीक्षाओं में से भावार्थक तत्व (Subjective element) को समाप्त किया जा सके । ऐसे प्रत्येक उपाय को ग्रहण लेना चाहिए जो कि व्यक्ति-निश्चेश भाव से प्रत्याशियों की योग्यताओं का निर्धारण कर सकें । जब भी कोई दोष प्रकाश में आए तभी इन परीक्षाओं पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए और इसके अनतिरिक्त किसी भी परीक्षा को निर्णायक नहीं माना जाना चाहिए, क्योंकि कोई भी परीक्षा पूर्णतया वैज्ञानिक, विश्वस्त, प्रामाणिक तथा मूर्ख-प्रूफ (Fool proof) नहीं होती ।¹

3 गोरवान्ता के अनुसार, "परीक्षा में ऐसे प्रश्न होने चाहिए जो उम्मीदवारों के लिए समान होते हों और प्रश्न-पत्रों में वर्तमान की अपेक्षा पाठ्यक्रम के सामान्य भाग में से प्रश्न अधिक अनुमान में होने चाहिए जिसमें सारांश गुणों का प्रमाण एवं टीकर-टाक और तत्काल किया जा सके ।"²

1 माथेरन ठापुर : वही, पृष्ठ 315-316.

2 वी. पी. बाम्बये : वही, पृष्ठ 434-35.

4 योग्यताओं के निर्धारण के लिए लोकसेवा आयोग में ऐसे मध्य नियुक्त किए जाने चाहिए जिनका व्यक्तित्व बहुत ऊँचे दर्जे का हो और जो राजनीतिक दलबन्दी के शिकार न हो सकें।

5 भर्ती प्रणाली नियुक्ति में 'योग्यता के सिद्धान्त' को सर्वोपरि महत्त्व दिया जाना चाहिए। राजकीय सेवा में दक्षता के लिए यह आवश्यक है कि नियुक्तियाँ क्षमता पर आधारित हों। कथं सर्वोपरि और दक्षता के उद्देश्य की पूर्ति तभी सम्भव है जब राजकीय सेवाओं को 'स्पायल्स' (Spoils) के कुप्रभावों से निकाल कर ऐसे व्यक्तियों से सज्जित किया जाए जो उन क्षेत्र में सबसे अच्छे हों, इन उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह आवश्यक है कि नियुक्ति के ऐसे माध्यम खोजे जाएँ और उन पर प्रयत्न किया जाए जिनसे केवल उपयुक्त व्यक्ति ही नियुक्त हो सकें, तथा उन प्रभावों को रोका जा सके जो क्षमता के महत्त्व को गौण सिद्ध करके नियुक्ति को अन्य प्रकार से करते हैं। क्षमता के तर्क में दो बातें निहित हैं—(1) प्रतियोगिताओं के आधार पर केवल योग्य व्यक्ति ही चुने जाएँ (2) किसी भी प्रकार से योग्यता के प्रभाव में नियुक्तियाँ न हों, तब 'राजकीय सेवा में दक्ष और बुद्धिमान व्यक्ति ही रहें'। योग्यता का सिद्धान्त के प्रभावों को हम इस प्रकार रख सकते हैं—लोकसेवाओं में नियुक्ति का आधार प्रतियोगिता होनी—यह प्रतियोगिता परीक्षा के रूप में यह निश्चित करेगी कि कौन व्यक्ति अधिक योग्यता रखता है—इस प्रतियोगिता में निम्नतम श्रेणी का योग्यता के आधार पर सभी नागरिकों को भाग लेने का अधिकार रहेगा। इस प्रकार की परीक्षाओं में दक्षता और निष्पक्षता रखने के लिए एक स्वतन्त्र संस्था—लोकसेवा आयोग आदि के द्वारा ही प्रतियोगिता आदि सज्जित की जाएँगी, लोकसेवा आयोग परीक्षा के परिणामों के आधार पर नियुक्ति की सिफारिश करेगा—नियुक्ति के उपरान्त, कार्यकाल, वेतन, सहायताएँ तथा पदोन्नति एवं पदमुक्ति आदि का आधार लोकसेवा के अधिनियम करेंगे। इस प्रकार नियुक्त व्यक्ति अपनी सफलता के लिए किसी के प्रति कृतज्ञ नहीं होगा और इसी कारण वह अपने कामों में अधिक स्वतन्त्र व्यवहार रख सकेगा, वह यह अनुभव करेगा कि उसकी नियुक्ति का आधार उसकी अपनी योग्यता ही है।

6 कुछ क्षेत्रों में यह सुझाव भी दिया गया है कि सरकारी रोजगार को विश्वविद्यालय की उपाधि से सम्बन्धित कर दिया जाए। भारतीय प्रशासन सेवा के प्रत्यागियों को स्कूली शिक्षा के बाद शीकरशास्त्री प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। सेबीवर्ग प्रशासन विभाग के एक भूतपूर्व राज्य मंत्री श्रीम मेहता द्वारा प्रस्तावित योजना के अनुसार केन्द्रीय तथा राज्य प्रशासन सेवाओं के प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी के अधिकारी विज्ञेय रूप में निर्मित संस्थानों में प्रशिक्षित किए जाने चाहिए। हायर सेकण्डरी स्तर पर प्रशिक्षित भारतीय प्रतियोगिता द्वारा आई ए एस के प्रत्यागियों को 'चयन कर शिक्षा' जाए तथा इसके बाद 'चयन' परीक्षा के लिए प्रवेश्यता से

रखा जाए। इस अकादमी का व्यापक रूप ठीक वैसा रखा जाएगा जैसा कि मद्रासवासी स्थित सैनिक अकादमी का है। इस व्यवस्था के फलस्वरूप एक घोर तो विश्वविद्यालयी शिक्षा के लिए एकत्रित मीड कम हो जाएगी तथा दूसरी घोर विश्वविद्यालय वास्तव में उच्च शिक्षा के केन्द्र बन सकेंगे।

7 लोकसेवाओं के लिए आयोजित प्रतियोगी परीक्षाएँ मुख्य रूप से सामाजिक विज्ञानों में ली जानी चाहिए। यदि योग्य और प्रतिभाशाली प्रत्याशियों को लेने की दृष्टि से यह न भी किया जा सके तो कम से कम प्रशिक्षण के समय तो प्रत्येक ही प्रत्याशी को विभिन्न सामाजिक विज्ञानों का सम्पूर्ण अध्ययन करना चाहिए।

8 भारतीय प्रशासन सेवा के उच्च ग्रेडों के लिए प्रारंभिक आयु के प्रत्याशियों में से भी नियमित रूप से भर्ती की जानी चाहिए ताकि शैक्षणिक एवं प्रौद्योगिक क्षेत्र के प्रतिभामयन्त्र लोगों की सेवाएँ प्राप्त की जा सकें।

9 वर्तमान परीक्षा प्रणाली के अन्तर्गत प्रायः अग्रणी स्कूलों में पढ़े विद्यार्थी ही मफल हो पाते हैं तथा देशापी प्रत्याशियों को पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं मिल पाता। प्रशासन की देहाती सम्मान देने के लिए यह आवश्यक है कि परीक्षा में एक प्रश्न-पत्र ऐसा रखा जाए जो देहाती इलाकों के ज्ञान में सम्बन्धित हो। सामान्यतः के समय भी देहाती प्रत्याशी को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। जयन के बाद भी प्रत्याशी को एक वर्ष तक देहाती जीवन का ज्ञान कराया जाए।

संविधीय निकायों के लिए भर्तियाँ (Recruitments for Statutory Bodies)

राज्य एवं स्थानीय लोकसेवा आयोग न केवल सरकारी विभागों के लिए बल्कि अन्य संविधीय निकायों के लिए भी कर्मचारियों की भर्ती करते हैं। 1974-75 में स्थानीय लोकसेवा आयोग ने ऐसे निकायों जैसे दिल्ली नगर नियम, कर्मचारी राज्य बीमा नियम, कर्मचारी भविष्य निधि संगठन आदि के लिए 986 पदों पर द्वारा होना है। राजस्थान प्रशासनिक सेवा, पुनर्निर्माण, सेवा सेवा आदि में नियुक्तियाँ प्रशासनिक सेवा की भर्ती ही होती हैं। राजस्थान लोकसेवा आयोग द्वारा इन पदों पर भर्ती के लिए प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। अनुसूचित जाति एवं जनजाति के प्रत्याशियों को आयु से अधिकतम छुट्टी पाँच वर्ष की दी जानी है। प्रत्याशी की शैक्षणिक योग्यता कला, विज्ञान, वाणिज्य अथवा कृषि में स्नातक की उपाधि होनी चाहिए। प्रतियोगी परीक्षा में चार अनिवार्य विषय—हिन्दी, अंग्रेजी, सामान्य ज्ञान तथा प्रतिदिन का विज्ञान और भौतिक परीक्षा होती है। इनके अतिरिक्त 33 विषयों की सूची में से उसे 5 ऐच्छिक विषयों का चयन करना होता है। प्रतियोगी परीक्षाओं के बाद योग्यता सूची में आने वाले प्रत्याशियों के लिए हरिद्वार भादुर मरदान, जयपुर में एक वर्ष का प्रशिक्षण दिया जाता है। तत्पश्चात् के स्थानीय प्रशिक्षण के लिए भेज दिए जाते हैं।

पधीतस्थ सेवाधो तथा लिपिकवर्गीय सेवाधो में नियुक्तियाँ लिखित एवं साक्षात्कार के आधार पर की जाती हैं। 1 सितम्बर, 1984 से राजस्थान में इन सेवाधो में प्रवेश की आयु 16 से 33 वर्ष तक है। राज्य सरकार जहाँ चाहे वहाँ आयु सम्बन्धी छूट प्रदान कर सकती है। सभी श्रेणियों की सेवाधो में पदोन्नति द्वारा नियुक्ति की व्यवस्था की जाती है। पदोन्नति का आधार प्रशिक्षण योग्यता एवं प्रशिक्षण वरिष्ठता है। वरिष्ठ लिपिक में ऊपर के पद पर की जाने वाली पदोन्नति परीक्षाओं से योग्यता के आधार पर की जाती है। कर्मचारी की सेवा का निर्यात रिटायरमेंट देवने के बाद उनकी पदोन्नति का निर्णय विभागीय पदोन्नति समिति द्वारा दिया जाता है जिसकी अध्यक्षता राजस्थान लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष प्रथम किसी सदस्य द्वारा की जाती है। जब किसी राज्य कर्मचारी की पदोन्नति भारतीय प्रशासनिक सेवा में की जाती है तो पदोन्नति समिति का समायोजित सचिव लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष प्रथम अन्य किसी सदस्य द्वारा किया जाता है। पदोन्नति द्वारा भर्ती का नियोजन विभिन्न सेवाधो में चलन-चमक रहता है।

ग्रेट ब्रिटेन में सेवीवर्ग की भर्ती

(Recruitment of Personnel in Great Britain)

भारत में लोकसेवाधो की भर्ती का तरीका ब्रिटिश लोकसेवाधो में भर्ती के तरीके से पर्याप्त प्रभावित है क्योंकि पूर्ववर्ती ने परवर्ती से विरासत के रूप में बहुत कुछ लिया है। ग्रेट ब्रिटेन की लोकसेवाधो में भर्ती के तरीके का मक्षिण द्विवेक निम्न प्रकार किया जा सकता है—

भर्तीकर्ता अभिकरण

(Recruiting Agency)

ग्रेट ब्रिटेन में स्थायी सरकारी पदों पर नियुक्ति एवं प्रमाणीकरण का कार्य लोकसेवा आयोग द्वारा सम्पन्न किया जाता है। आयोग की स्थापना 31 मई, 1855 को की गई थी और बहुत समय तक यह एक स्वतन्त्र संस्था के रूप में कार्य करता रहा। 1968 से यह लोकसेवा विभाग का एक भाग बना दिया गया है। अब यह स्थायी एवं अस्थायी कर्मचारियों की नियुक्ति, प्रशिक्षण तथा व्यावसायिक विकास सम्बन्धी नीतियों से निकट सम्बन्ध रखता है। प्रारम्भ में इसमें तीन सदस्य थे किन्तु अब इसमें 6 सदस्य हैं। आयोग के सदस्य अपने कार्यों का सञ्चालन स्वतन्त्रतापूर्वक कर सके इसलिए उनकी नियुक्ति सीधे ताल द्वारा की जाती है तथा उसी के प्रसार पर्याप्त में अपने पद पर बने रहते हैं। आयोग का प्रथम आयुक्त इसका अध्यक्ष तथा लोकसेवा विभाग का उपसचिव होता है। यह भर्ती नीति के निर्धारण एवं नियोजन के लिए उत्तरदायी है। आयोग का द्वितीय आयुक्त लोकसेवा चयन मण्डल के अध्यक्ष, भर्ती के निदेशक तथा वैज्ञानिक एवं तकनीकी परामर्शदाता के रूप में प्रथम आयुक्त की सहायता करता है। आयोग के पाँच सम्भाग (Divisions) हैं।¹

1 These are the Executive and Clerical division, Administrative division, the General competition division, the Science division and the Technology division.

प्रत्येक सम्भाग में प्रत्येक सेवा उपवर्ग हैं जो विशेष क्षेत्रों में भर्ती सम्बन्धी समस्त प्रक्रिया के लिए प्रारम्भ से अन्त तक उत्तरदायी होते हैं। इसमें एक शोध सम्भाग (Research Division) भी है जो भर्ती के क्षेत्रों में उठने वाली समस्याओं की जाँच करता है। आयोग की वर्तमान सत्ता का आधार 3 अगस्त, 1956 का लोकसेवा सम्बन्धी संशोधन आदेश है जिसमें यह कहा गया है कि स्थायी नियुक्ति से पूर्व प्रत्येक प्रत्याशी की योग्यताएँ आयोग द्वारा जाँची जाएँगी तथा किसी व्यक्ति को तब तक सरकारी पद पर नियुक्त नहीं किया जाएगा जब तक कि आयोग द्वारा उसे योग्यता का प्रमाण पत्र नहीं दिया जाता। राज द्वारा प्रत्यक्ष रूप से नियुक्त भयवा ससद् द्वारा इस शर्त से उन्मुक्त पदाधिकारियों पर यह नियम लागू नहीं होगा।

विशुद्ध रूप से अस्थायी पदों पर, जिनकी सख्या काफी है, भर्ती का कार्य नियुक्तिपूर्व विभाग द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है तथा इससे लोकसेवा आयोग का सम्बन्ध नहीं रहता। विभिन्न पदों के प्रत्याशियों की भर्ती तीन विभागों द्वारा कर ली जाती है। यहाँ लोकसेवा आयोग केवल परामर्शदाता के रूप में कार्य करता है तथा प्रत्याशियों को आवश्यक योग्यता प्रमाण-पत्र जारी करता है। सम्प्रेषणाहको, कमीनरी तथा ऐमे ही अन्य अधीनस्थ पदों पर नियुक्तियाँ सम्बन्धित विभागों द्वारा की जाती हैं तथा एक निश्चित समय तक मतोपजनक सेवा के बाद उनकी स्थायी नियुक्ति के प्रश्न पर आयोग द्वारा विचार किया जाता है।¹

लोकसेवा आयोग द्वारा लोकसेवा के रिक्त पदों का समाचार-पत्रों में विज्ञापन दिया जाता है। इसके अन्तर्गत व्यावसायिक पुस्तिकाया, प्रदर्शनियों आदि के माध्यम से भी सम्भावित प्रत्याशियों को रिक्त पदों की सूचना दी जाती है। आयोग विभिन्न परीक्षाएँ तथा साक्षात्कार आयोजित करता है। यह प्रत्याशियों के स्वास्थ एवं चरित्र आदि की आवश्यक जाँच करने के बाद ऐसे प्रमाण-पत्र जारी करता है जो प्रत्याशियों को स्थायी नियुक्ति के योग्य साबित करें। जब एक विशेष प्रकार की नियुक्तिवाई गई विभागों में एक साथ की जाती है तो मन्त्र प्रत्याशियों को छोटने का कार्य आयोग द्वारा ही किया जाता है। कुछ बरिष्ठ वैज्ञानिक एवं प्रशासनिक पदों पर नियुक्त होने वाले अधिकारियों के परीक्षा काल में भी यह सम्बन्ध रहता है।

प्रत्याशियों की योग्यताएँ

(Qualifications of the Candidates)

ब्रिटिश लोकसेवा में प्रवेश के लिए आवश्यक योग्यताएँ सेवा की श्रेणी के अनुसार भिन्न भिन्न हैं। यहाँ लोकसेवा की तीन प्रमुख श्रेणियाँ हैं—प्रशासनिक श्रेणी (Administrative Class), प्रविकासी श्रेणी (Executive Class) तथा क्लरिक् श्रेणी (Clerical Class)। ब्रिट-ब्रिटेन में लोकसेवाओं की भर्ती व्यवस्था

1 The British Civil Service, Reference Division, the Central Office of the Information, London, Jan 71, p 16.

की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि विभिन्न श्रेणियों में प्रत्याशियों के प्रवेश की शिक्षा व्यवस्था के विभिन्न स्तरों के समरूप बनाया गया है। तदनुसार प्रशासनिक श्रेणी में विश्वविद्यालय के स्नातक, अधिशासी श्रेणी में माध्यमिक शिक्षा प्राप्त तथा निम्नतर श्रेणियों में प्राथमिक विद्यालय की शिक्षा पर्याप्त मानी जाती है। लोकसेवा आयोग का यह देखने का दायित्व है कि किसी विशेष पद का प्रत्याशी उस पद के लिए निर्धारित योग्यताएँ रखता है अथवा नहीं।

आयु की दृष्टि से ब्रिटिश लोकसेवा की तीनों श्रेणियों की स्थिति इस प्रकार है—प्रशासनिक श्रेणी के लिए 20 से 38 वर्ष, अधिशासी श्रेणी के लिए 17½ से 28 वर्ष तथा लिपिरीय श्रेणी के लिए 15 से 20 वर्ष, 20 से 40 वर्ष तथा 40 से 59 वर्ष हैं। नियमित सेनाओं में तथा सम्राट की समुद्रपारीय लोकसेवाओं में कार्य करने वालों की आयु सम्बन्धी विज्ञाप छूट दी जाती है। इस प्रकार साधारण ब्रिटिश लोकसेवा के लिए आयु सीमा 15 से 59 वर्ष की है। जिनसे व्यवहार में प्रायः स्कूल से निकलने वाले प्रत्याशियों को प्राथमिकता दी जाती है। वैज्ञानिक एवं तकनीकी पदों के लिए भी प्रत्येक-प्रत्येक आयु सीमा निर्धारित की गई है।

ग्रेट-ब्रिटेन की लोकसेवा का सदस्य बनने के लिए वहाँ का नागरिक होना भी आवश्यक है। लोकसेवा आयोग द्वारा यह देखा जाता है कि प्रत्याशी एक ब्रिटिश प्रजा हो अथवा एक ब्रिटिश सरक्षित व्यक्ति (British Protected Person) हो अथवा प्रायश्चित्त गणराज्य का नागरिक हो। इसके अनतिरिक्त वह जन्मजात नागरिक होना चाहिए अथवा उसके माना-गना में से एक को जन्मजात नागरिक होना चाहिए। यदि वह इस जन्मजात नागरिक होने की धन को पूरा न करता हो तो उसे पिछले पाँच वर्षों से किसी राष्ट्रमण्डलीय देश का निवासी अथवा कर्मचारी होना चाहिए। अस्यापी पदों पर नियुक्तियाँ अधिक स्वतन्त्रतापूर्वक की जा सकती हैं बशर्त कि कोई उपयुक्त स्थानीय प्रत्याशी प्राप्त न हो।

रिंग की दृष्टि में उन्प्रेक्षणीय है कि ग्रेट-ब्रिटेन में महिलाओं को प्रायः उच्च पदों के प्रयोग सम्प्राप्त जाता रहा है।¹ उनकी नियुक्ति प्रायः लिपिक और विशेषतः टंकालक्षार्थी एवं प्राइवेट सैक्रेटरी के रूप में ही हुमा करती थी। व्यावहारिक जटिलताओं के कारण प्रायः विवाहित महिलाओं को सरकारी सेवा के प्रयोग माना जाता था। अक्टूबर, 1946 में श्रादी सम्बन्धी प्रतिवन्ध को हटा लिया गया क्योंकि स्टोन कार्य के लिए युवा अविवाहित सदस्यियाँ पर्याप्त नहीं मिल पाती थी। अब महिलाओं को भी पुरुषों के समान वेतन देने की व्यवस्था की गई है। फलतः महिलाएँ लोकसेवाओं की ओर अधिक आकर्षित होने लगी हैं।²

ब्रिटिश लोकसेवाओं में प्रवेश के लिए एक अन्य आवश्यक योग्यता यह मानी जाती है कि प्रत्याशी में ऐसा कोई शारीरिक दोष अथवा बीमारी नहीं होनी चाहिए जो उसके पद के दायित्वों के निर्वाह में बाधक बने। लोकसेवा आयोग द्वारा किसी

1 प्रशासनिक श्रेणी के पद महिलाओं के लिए पुरुषों के समान जहाँ पर 1925 में शुरू है।

2 E N Gladden op cit., p 68

स्थापी तथा पेन्शन योग्य पद पर तभी नियुक्ति की जा सकती है। इस पूर्व आवश्यकता के अभाव में वेवन अस्थायी रूप से बिना पेन्शन के अधिकार एवं बीमारी अवकाश की सुविधा क नियुक्ति की जा सकती है।

प्रत्याशी व राजनीतिक अभिमान को प्रायः लोकसेवाओं में प्रवेश के लिए बाधक नहीं माना जाना किन्तु राष्ट्रीय सुरक्षा की दृष्टि से कुछ विशेष पदों पर विशेष प्रकार का अभिमान रखने वालों को नियुक्त नहीं किया जाता।

सेवीकरण के लिए प्रवेश-परीक्षाएँ

(Entrance Tests for Personnel)

1938 से पूर्व ब्रिटेन में लोकसेवाओं की प्रवेश परीक्षाएँ पर्याप्त सीधी और सरल थी किन्तु प्रायः इनका रूप एवं प्रक्रिया जटिल बन गई है। यह प्रक्रिया अभी तक परिवर्तन के दौर में है। यहाँ हम ब्रिटिश लोकसेवा की तीनों श्रेणियों में प्रवेश-परीक्षाओं का संक्षेप में उल्लेख करेंगे।¹

(क) प्रशासनिक श्रेणी में प्रवेश परीक्षाएँ (Entrance Tests for Administrative Class)—इस श्रेणी के लिए आयोजित प्रतियोगी परीक्षाओं में 20 से 28 वर्ष की आयु वाले प्रत्याशी भाग लेते हैं। ये परीक्षाएँ मुख्यतः दो प्रकार की हैं जिनमें तरीका-I तथा तरीका-II के नाम से जाना जाता है। दोनों के सम्बन्ध में थोड़ी जानकारी यहाँ उपयोगी रहेगी।

तरीका-I—यह अकादमिक परीक्षा (Academic Examination) का पुराना तरीका है। इसके दो भाग हैं। पहले भाग में निबन्ध, अंग्रेजी का परवा तथा एक सामान्य परचा होता है। इस भाग में अपेक्षित स्तर प्राप्त करने के बाद ही दूसरे भाग की परीक्षा में प्रतियोगी बनने दिया जाता है। इस भाग में साक्षात्कार तथा लिखित परीक्षा की व्यवस्था है। लिखित परीक्षा में विश्वविद्यालय प्रान्स स्नर के अनेक परचे होते हैं।

इसके अनिश्चित साक्षात्कार मण्डल द्वारा साक्षात्कार किया जाता है। निश्चित परीक्षा तथा साक्षात्कार में प्राप्त कुल अंकों के योग के आधार पर योग्यता निर्धारित की जाती है। इन परीक्षाओं के लिए कोई आवश्यक अकादमिक योग्यता नहीं रखी जाती किन्तु प्रान्स में द्वितीय श्रेणी से कम के प्रत्याशी के सफल होने के कम ही अवसर रहते हैं। कुछ समाचारण प्रतिभा वाले प्रत्याशी निजी अध्ययन के आधार पर भी सफलता प्राप्त कर लेते हैं। यह तरीका 1969 से कार्यरत नहीं है।²

तरीका-II—यह तरीका 'House Party Method' भी कहा जाता है। यह जीव का आधुनिक तरीका है जिसमें केवल बौद्धिक योग्यता की अपेक्षा प्रत्याशी के व्यक्तित्व एवं निर्णय की तीव्रता की जाँच पर जोर दिया जाता है। यह तरीका युद्धकाल में सैनिक अधिकारियों की नियुक्ति के लिए अपनाया जाना था। इसके

1 This description is based mainly on E. H. Gladden, op cit., pp 72-82.

2 R. B. Jain : op cit., p 103.

ग्रामर्मेन् प्रत्याशी नागरिक सेवा चयन मण्डल (Civil Service Selection Board) की देखरेख में 2-3 दिन रखा जाता है तथा मैत्रीपूर्ण तरीके से उसके व्यक्तिगत गुणों तथा बुद्धि की जाँच की जाती है। इस परीक्षा में प्रायः लेने के लिए प्रत्याशी कम से कम प्रथम या द्वितीय श्रेणी की ग्रामर्स की उपाधि अथवा तकनीकी में डिप्लोमा प्राप्त होता चाहिए। इस परीक्षा के तीन स्तरीय हैं—सर्वप्रथम प्राथमिक लिखित परीक्षा होती है। दूसरे, इसमें सम्मोचनक प्रत्यक्ष के बाद परीक्षा एवं साक्षात्कार के लिए प्रत्याशी को नागरिक सेवा चयन मण्डल के सामने उपस्थित होना पड़ता है। तीसरे, प्रत्याशी प्रतिष्ठित साक्षात्कार मण्डल के सामने प्रस्तुत किया जाता है जो प्रत्याशी के सम्बन्ध में पद एवं आवेदन की कई सारी सुझावों का सङ्ग्रह करता है तथा स्वयं साक्षात्कार के आधार पर निकाले निष्कर्षों से उनका मेल बैठता है और उसके बाद सफल प्रत्याशियों की नामानुसार सूची तैयार करता है।

प्रारम्भ में तरीका 11 कुछ प्रशासनिक सेवाओं से केवल एक तिहाई पर ही लागू किया जाता था किन्तु इसकी लोकप्रियता के कारण अब 50% भर्तियों इसी तरीके के आधार पर की जाती हैं। नागरिक सेवा के बाहर कार्य कर रहे अनुभवी तथा नवी उम्र के लोगों की भर्ती के लिए ही यह तरीका अपनाया जाता है। ऐसी परीक्षा के लिए प्रत्याशियों के निम्न-लिखित बंध बना दिए जाते हैं। एक बंध की परीक्षा साधारणतः दो दिन तक चलती है। इस प्रकार यह एक लम्बे समय का साक्षात्कार है। कुछ समय पहले तक यह लन्दन में होता था किन्तु अब घेंट-ब्रिटेन के लोकसेवा आयोग के मुख्यालय बासिंगस्टोक्स (Basingstokes) में होता है। इस प्रकार के साक्षात्कार में आध्य जातावरण को यथासम्भव स्वाभाविक बनाए रखा जाता है और इस प्रकार प्रत्याशी के व्यक्तिगत गुणों की जाँच निश्चयता से हो पाती है।

(ख) अधिकांसी श्रेणी के लिए प्रवेश परीक्षाएँ (Entrance Tests for Executive Class)—ये परीक्षाएँ प्रारम्भ में स्कूल छोड़ने वाले विद्यार्थियों के लिए खुली रहती थी किन्तु इनके परिणामस्वरूप मध्य एवं निम्न श्रेणी के पदों की ओर योग्य प्रत्याशियों का प्राप्ति रुक गया। फरवरी 1953 में यह निर्णय किया गया कि लिखित परीक्षा के स्थान पर General Certificate of Education (G. C. II) रखा जाए। लिखित एवं कठो प्रतियोगी परीक्षाएँ अधिक मात्रा में उपयुक्त प्रत्याशियों को आकर्षित नहीं कर पाती। अब अधिकांसी श्रेणी की परीक्षाओं में प्रवेश के लिए यह आवश्यक समझा जाता है कि प्रत्याशी 17½ से 28 वर्ष की आयु का हो तथा मराठी भाषा सहित पाँच स्वीकृत विषयों में पास होने के साथ-साथ G. C. E रखता हो। इस सेवा में चयन साक्षात्कार के आधार पर किया जाता है।

(ग) लिपिकीय श्रेणी के लिए प्रवेश-परीक्षाएँ (Entrance Tests for Clerical Class)—1966 में किए गए परिवर्तनों के अनुसार लिपिकीय श्रेणी में प्रवेश हेतु संचालित प्रतियोगिताओं की लन्दन तथा उसके बाहर दो भागों में बाँट

दिया गया है। इसमें प्रवेश के लिए धर्मजी भाषा सहित पाँच विषयों में उत्तीर्ण तथा G C E की प्राप्ति होनी चाहिए। जहाँ तक लन्दन क्षेत्र का सम्बन्ध है यहाँ के रिक्त स्थानों की पूर्ति के लिए लोकसेवा आयोग अनेक प्रकार की प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित करता है। उनमें कुछ मुख्य ये हैं—15 से 20 वर्ष की आयु के स्कूल से निकले प्रत्याशियों के लिए, 20 से 40 वर्ष तथा 40 से 59 वर्ष की आयु तक के पुराने प्रवेशार्थियों के लिए लिखित खुली प्रतियोगिताएँ और 20 वर्ष से कम उम्र वालों तथा 20 वर्ष से अधिक की उम्र वालों के लिए पृथक् पृथक् G C E प्रतियोगिताएँ।

लन्दन के अतिरिक्त स्थानों पर रिक्त स्थानों की पूर्ति का अधिकार स्वयं विभागों को प्राप्त है। उपयुक्त प्रत्याशियों के नाम विभागों द्वारा लोकसेवा आयोग को भेज दिए जाते हैं। नाम के साथ ही प्रत्याशी की उम्र, स्वास्थ्य, चरित्र एवं राष्ट्रीयता सम्बन्धी प्रमाण पत्र भी भेजे जाते हैं जिनके आधार पर आयोग सत्यापन सम्बन्धी अन्तिम निर्णय लेता है। यद्यपि सेवाओं में प्रवेश आयु 15 से 59 वर्ष है किन्तु विभाग स्कूल से निकले प्रत्याशियों की नियुक्ति पर विशेष जोर देते हैं। उम्ह यथासम्भव सामूहिक रूप से कार्य करने को कहा जाता है। विभागों की चयन प्रक्रिया में कुछ स्वेच्छाचोरिता भी दिनाई देनी है।

निविकीय श्रेणी के कुछ पद अधिशासी श्रेणी के असफल प्रत्याशियों को भी मिल जाते हैं। गैर-औद्योगिक तथा औद्योगिक श्रमिकों के कार्यक्षेत्रों के लिए भी सीमित प्रतियोगिताएँ आयोजित की जाती हैं।

(घ) अन्य पदों के लिए प्रवेश परीक्षाएँ (Entrance Tests for Other Posts)—निविकीय सहायकों के पद पर नियुक्तियों के लिए अनेक प्रयोग करने के बाद अन्त में वही तरीका अपनाया गया है जो निविकीय श्रेणी में मर्नी के लिए अपनाया जाता है। इसमें अनेकाहुन कुछ उदारता करनी जाती है। टकाएकर्त्ताओं (Typing Grades) की नियुक्ति सभी विभागों में व्यापक रूप से की जाती है। इसमें प्रवेश की न्यूनतम आयु 15 वर्ष है। निम्नतम स्तर के टकाएकर्त्ता की गति एक मिनिट में 30 शब्द की होनी चाहिए। पर्यवेक्षणारम्भ पदों के लिए कुछ उच्चतर योग्यता की अपेक्षा होनी है। इन पदों पर मर्नी करते समय लोकसेवाओं की गैर-नगरकारी क्षेत्र से आनी प्रतियोगिता करनी पड़ती है जहाँ इन कर्मचारियों की सीमा अधिक रहती है तथा वेतन भी अधिक मिलता है।

वैज्ञानिक तथा व्यावसायिक वर्गों (Scientific and Professional Classes) में उपयुक्त योग्यताधारी प्रत्याशियों को माशान्तर द्वारा सभी भी मर्नी दिया जा सकता है। इन पदों पर आवश्यक आयु 29 से 32 वर्ष है। महाविद्यालय अधिकारी की आयु सीमा 22 से 28 वर्ष तथा प्रयोग अधिकारियों के लिए 26 से 31 वर्ष है। लोकसेवा आयोग भी अनेक तकनीकी एवं व्यावसायिक पदों पर मर्नी के लिए प्रतियोगिताएँ आयोजित करता है। इन भर्तियों के लिए प्रायः कुछ न्यूनतम व्यावसायिक योग्यताएँ रखी जाती हैं। इन प्रकार मर्नी की प्रतियोगिताएँ

निरन्तर चलती रहती हैं तथा लोकसेवकों की मृत्यु, व्यवसाय-परिवर्तन, सेवा निवृत्ति आदि के कारण स्थान रिक्त होते रहते हैं।

उक्त भर्तियों के बनावट विभिन्न विभागों द्वारा अनेक अस्थायी नियुक्तियाँ भी की जाती हैं। इनके लिए प्रायः उन्हीं योग्यताओं एवं विधियों को अपनाया जाता है जो स्थायी नियुक्ति के लिए निर्धारित हैं। अस्थायी कर्मचारी के प्रमाणीकरण के लिए लोकसेवा आयोग के पास उसका नाम भेजा जाता है तथा उपयुक्त जाँच के बाद आयोग उसे स्थायी बनाने का आदेश दे देता है।

परिबीक्षा काल

(Probation Period)

प्रायः सभी श्रेणियों के सभी कर्मचारियों के लिए प्रारम्भिक नियुक्तियाँ परिबीक्षा काल के लिए की जाती हैं। परिबीक्षा काल की व्यवस्था का नियमन ट्रेजरी के नियमों द्वारा किया जाता है। सन्दर्भार्थ एक स्थायी पद पर नियुक्त होने वाला प्रत्याशी सर्वप्रथम परिबीक्षा काल के लिए नियुक्त किया जाता है। यह काल सामान्यतः दो वर्ष का होता है किन्तु इसे व्यक्तिगत मामलों में विभागाध्यक्ष द्वारा तथा सामान्य रूप से ट्रेजरी द्वारा बढ़ाया जा सकता है। नियमानुसार परिबीक्षा काल में विभागाध्यक्ष द्वारा प्रत्याशी की योग्यता एवं क्षमता जाँची जाती है तथा उसे स्थायी पद पर तब तक नहीं मिला जा सकता जब तक कि वह अपनी उपयुक्तता सन्तोषजनक रूप से साबित न कर दे।¹ इस रूप में प्रत्याशी को अपनी योग्यता सिद्ध करने का समुचित समय दिया जाता है।

फुल्टन समिति के सुझाव

(Suggestions of the Fulton Committee)

1966 में नियुक्त की गई फुल्टन कमेटी ने लोकसेवकों की नियुक्ति के सम्बन्ध में मुख्यतः ये सिफारिशें प्रस्तुत की थी—

- (i) भर्ती एवं प्रशिक्षण को परस्पर एकीकृत किया जाना चाहिए। इस बात पर जोर दिया जाना चाहिए कि भर्ती का कार्य वे लोग करें जो बाद में प्रत्याशी के प्रशिक्षण के लिए उत्तरदायी होते हैं।
- (ii) मोरेशेय आयोग के स्थान पर एक नया लोकसेवा विभाग बनाया जाए।
- (iii) 'भर्ती' नामों के विशेष क्षेत्रों में की जानी चाहिए।
- (iv) भर्ती कार्य में विभागों का योगदान अधिक होना चाहिए। विभागों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से की जाने वाली भर्तियों का अनुपात अधिक होना चाहिए।

1 "In the U.K., it is described, more elaborately, as a testing time, during which a recruit establishes by his performance in a particular post or grade, his fitness or otherwise for a permanent post in the Civil Service, in that particular post or grade, and at the end of which his appointment is either confirmed or terminated." —United Nations, op. cit., pp. 66-67.

भर्ती प्रणाली की आलोचना

(Criticism of the Recruitment Process)

ग्रेट ब्रिटेन में लोकसेवकों की भर्ती प्रणाली की आलोचना करने से पूर्व कुछ बातें उल्लेखनीय हैं। पहली बात तो यह है कि चयन का वास्तविक तरीका, जिसे तरीका-II कहा जाता है, के सम्बन्ध में सटीक रूप में कुछ नहीं कहा जा सकता क्योंकि साक्षात्कार के समय अपेक्षित मापदण्ड एवं योग्यताएँ अज्ञात रहती हैं। दूसरे, तरीका-II की प्रशासनिक श्रेणी में नियुक्ति का एकमात्र तरीका नहीं है। उदाहरण के लिए, 1966 में सुनी प्रतियोगिता के प्रवेशार्थी 44, प्रत्यक्ष भर्ती के 66 तथा अधिशासी श्रेणी से पदोन्नत किए गए प्रत्याशी 43 थे। तीसरे भर्ती के लिए अपनाए जाने वाले इस तरीके का डेवीज समिति (Davies Committee) में पर्याप्त समर्थन किया है। यह समिति पुष्टन समिति की प्रतिक्रिया स्वरूप नियुक्त की गई थी। समिति के बयानानुसार विश्वविद्यालय से भी कई गवाहियों का विश्वास था कि प्रत्याशियों के बहुमत द्वारा तरीके-II को भर्ती का स्पष्ट एवं व्यापक तरीका माना जाता है। सभी गवाहियों को ध्यान में रखकर यह कहा जा सकता है कि तरीका-II तथा नागरिक सेवा चयन मण्डल पर ब्रिटिश लोकसेवा गर्व कर सकती है। इस पृष्ठभूमि के साथ हम ब्रिटिश लोकसेवा में भर्ती के तरीके की कुछ आलोचनाएँ प्रस्तुत कर रहे हैं।

रिचार्ड ए चैपमैन (Richard A. Chapman) ने अपनी पुस्तक (The Higher Civil Service in Great Britain, Constable, 1970) में यह उल्लेख किया है कि "वर्तमान लोकसेवा की चयन प्रक्रिया के समर्थक यह तर्क देते हैं कि सुनी प्रतियोगिता की प्रणाली सक्षम, प्रभावशाली एवं व्यापक है। यह प्रत्याशी की विभिन्न विशेषताओं को करने की योग्यता के आधार पर निर्णय लेती है। यह पारिवारिक सम्बन्धों तथा वंश परम्परागत प्रभावों का ध्यान रने बिना ही लोगों का चयन करती है। इसके चयन का आधार ज्ञान परिस्थितियों में निर्धारित परीक्षा का सामान्य नियम है।" इस प्रशंसात्मक वक्तव्य का एक दूसरा पहलू भी है जिसके अनुसार यह कहा जा सकता है कि ब्रिटिश लोकसेवा में चयन की प्रक्रिया अनेक दोष तथा कमियाँ ले चुक है। इसकी मुख्य आलोचनाएँ निम्नलिखित हैं—

(1) गुणात्मक आलोचना—भर्ती किए गए कर्मचारी जिस कार्य के लिए भर्ती किए जाते हैं उसके लिए वे कितने उपयुक्त रहते हैं, यह जानने में लिए पर्याप्त सांख्यिकीय प्रमाण नहीं मिल पाते। इनके पर भी दो बातें तो स्पष्ट रूप में बनी जा सकती हैं। पहली बात तो यह है कि लोकसेवकों की भर्ती के लिए जो परीक्षा प्रणाली एवं चयन प्रक्रिया अपनाई गई है उसके फलस्वरूप सेवा प्रशासन वंशानुगत नहीं बन सका है। दूसरी बात यह है कि प्रत्याशी की उच्च शिक्षा (Liberal Education) पर अधिक जोर दिया जाता है तथा कार्य के अनुसंधान शिक्षा को प्राथमिकता नहीं दी जाती।

(ii) व्यक्तित्व की छवहेनना—प्रत्याशी के व्यक्तित्व की परीक्षा के लिए कोई वस्तुगत जांच का तरीका नहीं है और इस प्रकार मुख्य निर्णायक भ्रूषांकनकर्ता की केवल विषयगत सम्मति को ही माना जाता है। इस प्रणाली में वे लोग सफल हो जाते हैं जिनकी सामाजिक तथा शैक्षणिक पृष्ठभूमि अच्छी होती है। अच्छे घराने के प्रत्याशी अपने व्यक्तित्व का प्रभाव अधिक डाल पाते हैं। दूसरी ओर योग्य क्षमताएँ कुण्ठित होकर रह जाती हैं।

(iii) वर्गभेद को बढ़ावा—इस चयन प्रक्रिया का परिणाम यह है कि उच्च पदों पर केवल उच्च वर्ग के लोग ही आ पाते हैं और इस प्रकार लोकसेवा के विभिन्न पद विभिन्न सामाजिक एवं आर्थिक वर्गों से सम्बद्ध हो जाते हैं। सामाजिक दृष्टि से सम्मानहीन विलक्षण प्रतिभाएँ इस व्यवस्था में लोकसेवा से वंचित रह जाती हैं।

(iv) कुछ विश्वविद्यालयों की प्रभुता—लोकसेवाओं की प्रशासनिक श्रेणी के लिए आने वाले प्रार्थना-पत्र मुख्यतः हार्वर्ड विश्वविद्यालय के कला स्नातक होते हैं। 1948-63 के बीच लोकसेवाओं में प्रविष्ट हार्वर्ड स्नातक तथा कैम्ब्रिज के स्नातक 68 प्रतिशत थे किन्तु बाद में यह प्रतिशत बढ़कर 85 प्रतिशत हो गया। उसके बाद यद्यपि यह संख्या गिरी है तथा 1968 में 59 प्रतिशत हो गई किन्तु फिर भी इन दोनों विश्वविद्यालयों से निकलने वाले कुल 14 प्रतिशत स्नातकों की तुलना में यह संख्या अभी भी अधिक ही है।

(v) बाहरी अनुभव की कमी—लोकसेवाओं में भर्ती किए जाने वाले प्रत्याशियों को व्यवसाय, उद्योग व्यवसाय अन्य किसी भी सरकारी या गैर-सरकारी प्रतिष्ठान में प्रायः कोई अनुभव नहीं रहता। पूर्व अनुभव पर विशेष ध्यान ही नहीं दिया जाता।

(vi) तकनीकी मनोवृत्ति—भर्ती किए जाने वाले कर्मचारियों में यह नहीं देखा जाता कि वे तकनीकी समाज के जटिल कार्यों को सम्पादन करने में कितने सक्षम होंगे, वे स्वयं की तकनीकी कार्यों के अनुसंधान डाल सकेंगे या नहीं।

संयुक्तराज्य अमेरिका में सेवीवर्ग की भर्ती

(Recruitment of Personnel in U. S. A.)

संयुक्तराज्य अमेरिका में लोकसेवा आयोगों द्वारा प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। राष्ट्रीय स्तर पर ऐसी परीक्षाएँ 1820 ई. ही आयोजित की जा रही हैं। प्रारम्भ में जल, वन और नव-सेना अकादमियों में मेडिकल कोर्स के प्रवेश हेतु परीक्षाएँ सम्पन्न की गई थीं। 1853 में काँग्रेस ने कानून द्वारा यह आदेशक बना दिया कि विधायी निधि के पद पर नियुक्ति से पूर्व एक परीक्षा ली जाए। 1883 में लोकसेवा आयोग की स्थापना के बाद ये परीक्षाएँ आयोज की देख-रेख में सम्पन्न होने लगीं।

भर्तीवर्ती अभिकरण

(The Recruiting Agency)

लोकसेवा व्यवस्था पारित होने से पूर्व संयुक्तराज्य अमेरिका में प्रत्येक सरकारी विभाग तथा अभिकरण अपने सेबीवर्ग सम्बन्धी कार्यों का मन्तव्य स्वयं ही करता था। 1883 में पेण्डलेटन अधिनियम तथा ऐसे ही अन्य राज्य व्यवस्थापनों के पारित होने पर लोकसेवाओं में प्रवेश के लिए की जाने वाली भर्ती एवं परीक्षा सम्बन्धी सारी गतिविधियाँ लोकसेवा आयोगों को हस्तान्तरित कर दी गईं। इसके बाद प्रथम अन्य सेबीवर्ग सम्बन्धी कार्य भी लाइन अभिकरणों से लेकर स्टाफ अभिकरणों को दिए जाते रहे। एक सम्यक् विकास के बाद संयुक्तराज्य के लोकसेवा आयोग को इतनी सत्ता प्राप्त हो गई जिनकी कि किसी भी देश में इसके समकक्ष सत्ता के पास नहीं होती।

आयोग का कार्य (Functions of the Commission)—डॉ. एल डी ह्यूइट ने लोकसेवा आयोग के निम्नलिखित कार्यों का उल्लेख किया है—

- (i) परीक्षाएँ सम्पन्न करना, नियुक्ति के लिए उपयुक्तता का प्रमाण-पत्र देना तथा अपने नियमों की कार्यान्विति की जाँच करना।
- (ii) पद वर्गीकरण के लिए मापदण्ड निर्धारित करना तथा वर्गीकरण कार्यों का सैला परीक्षण करना।
- (iii) राष्ट्रीय कर्मचारियों तथा स्थानीय स्तर का प्रश्न प्राप्त करने वाले राज्य एवं स्थानीय कर्मचारियों की राजनीतिक गतिविधियों के विरुद्ध प्रतिबन्ध लगाना।
- (iv) नागरिक सेवा सवानिद्धि अधिनियम का प्रशासन करना।
- (v) स्थानीय कर्मचारियों के रोजगार अभिवेक तैयार करना।
- (vi) रोजगार हेतु आवेदन-पत्रों की जाँच करना तथा सुरक्षा हेतु कर्मचारियों की जाँच करना।
- (vii) मूलतः सैनिक प्राथमिकता अधिनियम को प्रशासन करना।
- (viii) प्रशिक्षण की कार्यसम्पन्नता मूल्यांकन योजनाओं को स्वीकार करना तथा मूल्यांकन अतीत व्यवस्था को प्रशासन करना।

आयोग का संगठन

(Organisation of the Commission)

लोकसेवा आयोग तीन सदस्यों का संगठन है जो राजनीतिक प्रभाव से स्वतन्त्र रहकर कार्य करता है। आयोग में 4 ब्यूरोज हैं—Programmes and Standards Bureau, Departmental Operations Bureau, Field Operation Bureau and Inspection Bureau इनके द्वारा आयोग का प्रचालन

1 "As a result of long term trends, American Civil Service Commission have acquired authority far beyond that found in corresponding agencies in most countries of the world" —Dr L D White op cit., p 321.

कार्य सम्पन्न किया जाता है। आयोग के Bureau of Management Services के अन्तर्गत अनेक सहायक सेवाएँ सम्पन्न की जाती हैं, जैसे—दफ्त एव वित्त, सेवी-यंग, कार्यालय सेवाएँ, पुस्तकालय संगठन एवं प्रविधि, तथा सौहृदिकी। आयोग में अनेक कार्यालय शामिल हैं, जैसे—विधि कार्यालय, सुरक्षा मूल्यांकन कार्यालय, जन-सूचना कार्यालय, अपील एवं पुनरीक्षा मण्डल, व्यापक रोजगार मण्डल, अन्तर्राष्ट्रीय संगठन कर्मचारी स्वामित्व मण्डल, आदि। आयोग के कुल कर्मचारियों की संख्या 5 हजार से भी ज्यादा है।

Programmes and Standards Bureau नियोजन एवं मापक निर्धारण का कार्य करता है। इसमें कार्यक्रम नियोजन सम्भाग, नियोजन एवं निर्देशन सम्भाग, मापक सम्भाग आदि शामिल हैं। Bureau of Departmental Operations में परीक्षा सम्भाग प्रशिक्षण सम्भाग, जाँच सम्भाग, मेडिकल सम्भाग तथा सेवानिवृत्ति सम्भाग शामिल हैं। Bureau of Inspection and Clarification Audits के द्वारा विभिन्न अभिकरणों के कार्यों का पर्यवेक्षण किया जाता है। इसका मुख्य कार्यालय वशिगटन में है तथा अन्य 11 क्षेत्रीय कार्यालय हैं।

संयुक्तराज्य अमेरिका में विभिन्न विभागों तथा सरकारी अभिकरणों के कर्मचारियों की भर्ती जोबमेका आयोग तथा स्वयं विभागों के लाइन अभिकरणों द्वारा की जाती है किन्तु जहाँ तक उच्च प्रशासनिक अधिकारियों की नियुक्ति का प्रश्न है, यह कार्य सीनेट की स्वीकृति से राष्ट्रपति द्वारा सम्पन्न किया जाता है। संयुक्तराज्य के संविधान में कहा गया है कि राष्ट्रपति सीनेट के परामर्श एवं स्वीकृति से राजदूतों तथा अन्य राजनयिक अधिकारियों, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों एवं अन्य उन सभी अधिकारियों की नियुक्ति करेगा जिनकी नियुक्ति का कोई प्रावधान नहीं है। कांग्रेस चाहे तो नीचे के पदों पर नियुक्ति का अधिकार भी राष्ट्रपति को दे सकती है। सीनेट के अवसान काल में हुए रिक्त पदों को राष्ट्रपति द्वारा भरा जा सकता है किन्तु बाद में उन पर सीनेट की स्वीकृति लेनी होगी। इस प्रकार नामांकन (Nomination) एवं नियुक्ति में अन्तर होता है। अधिकारियों का नामांकन राष्ट्रपति अकेले ही करता है किन्तु उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति एवं सीनेट द्वारा संयुक्त रूप से की जाती है। एक विकल्प परम्परा के अनुसार राष्ट्रपति नियुक्तियों करने से पूर्व सम्बन्धित राज्य के सीनेटर से विचार-विमर्श कर लेता है, तत्पश्चात् राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों को सीनेट स्वीकार कर लेती है।

राष्ट्रपति की नियुक्ति सम्बन्धी शक्तियाँ राजदूतों, मन्त्रियों एवं अन्य राजनयिक अधिकारियों तक सीमित हैं। यह शक्तियाँ विभागों के प्रमुखों तथा विभिन्न स्वतन्त्र मण्डलों एवं आयोगों के सदस्यों की नियुक्ति करता है। इनके नीचे के कर्मचारियों की नियुक्ति जमना विभागाध्यक्षों, ब्यूरो एवं सम्भागों के प्रमुखों तथा उनके निम्नतम अधिकारियों द्वारा की जाती है।

प्रवेश के लिए आवश्यक योग्यताएँ

(Essential Qualifications for Entrance)

भर्ती की योग्यता व्यवस्था के अन्तर्गत लोकसेवाओं में वही व्यक्ति प्रत्याशी बन सकते हैं जिनमें कुछ आवश्यक योग्यताएँ हों। उम्र, अनुभव, शिक्षा, निवास, नागरिकता एवं विशेष योग्यताएँ प्रत्येक पद के लिए अलग-अलग निर्धारित की जाती हैं। संयुक्तराज्य में लोकसेवाओं के लिए आवश्यक योग्यताएँ में एक 'नागरिकता' है। अधिकांश पदों के लिए गैर नागरिक को अयोग्य ठहरा दिया जाता है। केवल विदेशों में अपने दायित्व को निर्वाह के लिए सरकार विदेशी नागरिकों की सेवा स्वीकार करती है। विभिन्न समस्याओं के सेवीवर्ग अधिकारों को यह अधिकार दिया जाता है कि यदि किसी पद विशेष के लिए योग्य नागरिक नहीं मिल पा रहा हो तो उस पद पर विदेशी को नियुक्त कर लिया जाए। इस अधिकार का प्रयोग बराबरी ही किया जाता है।

दूसरी आवश्यक योग्यता निवास है।¹ या तो नागरिक सेवा विधि अथवा सेवीवर्ग अधिकारों के नियमों द्वारा सरकारी पदों की देश, राज्य अथवा नगर के निवासियों के लिए सीमित कर दिया जाता है। ब्राज़िल में विभागीय सेवाओं के सम्बन्ध में यह व्यवस्था है कि वे विभिन्न राज्यों के निवासियों को उस राज्य की जनसंख्या के अनुपात में दी जाती हैं। उसी ही एक राज्य के लिए निर्धारित कोटा पूरा हो जाता है। यही उस राज्य के निवासियों की नियुक्ति पर रोक लग जाती है। यह व्यवस्था योग्यता प्रणाली के विरुद्ध है जिसके अन्तर्गत योग्यतम प्रत्याशी को दिया जाता है चाहे वह कहीं भी रहता हो।

तीसरी आवश्यक योग्यता आयु है। विभिन्न सरकारी पदों के लिए अलग-अलग आयु सीमाएँ रखी गई हैं। इन सभी के पीछे मूल विचार यह है कि प्रवेश को लोकसेवाओं में अक्सर प्राप्त हो सके। 1938 में म्यूणाख राज्य में सभी आयु सहाएँ हटा दी गई थीं। हाल में अधिनियम के अनुसार 18 वर्ष की न्यूनतम तथा सेवा-निवृत्ति अधिनियम के अनुसार 80 वर्ष की अधिकतम आयु रखी गई है। ब्रिटेन में 1952 में निम्नलिखित रूप में सभी परीक्षाओं में आयु सीमा के विरुद्ध घोषणा की किन्तु लोकसेवा आयोग को यह शक्ति दी कि वह कुछ पदों के लिए अधिकतम आयु-सीमा निर्धारित कर सके। इस प्रावधान के तहत आयोग ने अनिष्ट सहायक परीक्षाओं तथा अधिकांश वैज्ञानिक तथा व्यावसायिक पदों के लिए अधिकतम आयु सीमा 35 वर्ष तय कर दी। उच्चस्तरीय पदों के लिए कोई आयु सीमा निर्धारित नहीं की गई तथा भूतपूर्व सैनिकों के लिए आयु सीमा सम्बन्धी सभी प्रावधान निरस्त कर दिए गए। इन सभी प्रयोगों के पीछे मूल रूप से मानवतावादी भावनाएँ कार्य कर रही थी तथा भिन्न-भिन्न एवं प्रशासनिक कार्यकुशलता के हितों को होने वाली हानि

1 "In the national government this question of residence or domicile, unfortunately play an important part in the personnel system"

—W. F. Willoughby Principles of Public Administration, 1962, p. 237.

की ओर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया गया था।¹ अमेरिका में शायद सम्बन्धी नीति कबल उन्हीं सेवाओं में प्रवेश के लिए लगाई जाती है जिनमें प्रशिक्षण की आवश्यकता होती है यद्यपि उनके लिए शारीरिक क्षमता एवं शक्ति अनिवार्य है यद्यपि 70 वर्ष या उससे अधिक उम्र के लोगों को भी कम से कम अवसरों में नियुक्ति दी जा सकती है।² संयुक्तराज्य अमेरिका में उम्र सम्बन्धी आवश्यकताओं के परिणामस्वरूप स्कूल में शिक्षित होने युवा प्रत्यागामी प्रथम लोकसेवा में प्रतिष्ठ नहीं हो पाते क्योंकि उनको कार्य का कोई व्यावहारिक अनुभव नहीं होना और वे अधिक उम्र के लोगों से स्पर्धा नहीं कर पाते। शायद सम्बन्धी व्यवस्था के कारण ही सेवा में प्रवेश के लिए ली जाने वाली परीक्षाएँ भी सामान्य शैक्षणिक उपलब्धियों का निर्धारण करने की प्रेरणा प्रत्यागामी की तकनीकी योग्यताओं को जाँचती हैं। स्पष्ट है कि शायद सम्बन्धी आवश्यकताओं ने अमेरिका के सेवेागमों की प्रकृति एवं परीक्षा के रूप को निर्धारित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी है।

चौथी योग्यता शिक्षा के दो अर्थ हैं—एक तो शैक्षणिक तत्वाओं द्वारा विद्यार्थियों को दी जाने वाली साधारण शिक्षा और दूसरे व्यावसायिक स्कूलों में दी जाने वाली विशेष शिक्षा। व्यावसायिक एवं तकनीकी प्रकृति के पदों पर नहीं के लिए तत्सम आवश्यक शैक्षणिक निर्धारित कर दी जाती है। इनके प्रतिस्पर्धी अधिकारी पदों पर किसी प्रकार की शैक्षणिक योग्यता की भीमा लगाना समानता एवं प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों के अनुकूल नहीं माना जाता। 1935 में मैसाचुसेट्स राज्य में कुछ व्यावसायिक पदों को छोड़कर अन्य सभी से शिक्षा की पूर्व-आवश्यकता को हटा दिया गया। 1944 में ब्रिटेन ने भी व्यावसायिक, वैज्ञानिक एवं तकनीकी पदों को छोड़कर अन्य सभी पदों से शैक्षणिक पूर्व-आवश्यकता को पूर्णतः हटा दिया।³

पाँचवीं योग्यता, अनुभव है। अनुभव का अर्थ उन प्रशिक्षण में है जो प्रत्यागामी को वास्तविक कार्य सम्पन्न करने पर शान्त होता है। परीक्षा व्यवस्था में मित्रवत्ता की दृष्टि से यह उचित समझा जाता है कि प्रत्यागामी को कार्य का अनुभव होना चाहिए किन्तु समानता की धारणा एवं बेरोजगारी को रोकथाम देने की दृष्टि से यह बात की जाँच करनी है कि अनुभव को लोकसेवा में प्रवेश की आवश्यकता बन न बनाया जाए। ऐसा करने पर अनेक होनहार युवा लोकसेवा में प्रवेश में विचलित रह जाते हैं।

छठी योग्यता व्यक्तिगत गुण है। प्रत्येक लोकसेवक में यह धारा की जाननी है कि उसका व्यक्तिगत या नैतिक चरित्र ईमानदारी, सच्चाई, शक्ति, साधन-सम्पत्ता, कुशलता, धीरज, विश्वसनीयता, अधिशासी योग्यता, धारकत्व शरीर-रचना एवं सहजीव से युक्त हो। ये सभी गुण निश्चय ही प्रत्यागामी के कार्य एवं

1 L. D. H'Alie: op cit., p. 340

2 ■ ■ ■ Stahl, op cit., p. 59

3 58 Stat. 387, Sec. 5 (June 27, 1944).

व्यवहार पर गम्भीर प्रभाव डालते हैं यहाँ तक कि औपचारिक शिक्षा एवं तकनीकी ज्ञान भी इतना उपयोगी तथा सार्थक साबित नहीं होता। इन व्यक्तिगत गुणों का महत्त्व जितना अधिक है उनको निर्धारित करना उतना ही कठिन है। विभिन्न प्रकार की परीक्षाएँ, प्रश्नावलियाँ एवं कायकुशलता अभिलेखों के माध्यम से इनके निर्धारण की चेष्टा की जा सकती है।

गान्ते, लिगभेट का भर्ती प्रक्रिया पर प्रभाव पड़ता है। अमेरिका में प्रारम्भ से ही महिलाओं को उच्च पदों के अयोग्य माना जाता रहा है। यह सच है कि मध्युराज्य में कोई कानूनी प्रावधान ऐसा नहीं है जो महिलाओं को सरकारी सेवा के अयोग्य ठहराता हो किन्तु व्यवहार में पुरुष-प्रधान समाज ने महिलाओं के लोचमका में प्रवेश और प्रवेश के बाद उसके कार्य की भर्ती में भेदभाव का व्यवहार किया है। महिलाओं को उनका स्वायत्तता दिलाने के लिए एक लम्बा संघर्ष किया गया है जो कि अभी तक जारी है। दिसम्बर 1976 में मूलपूर्व अमेरिकी राष्ट्रपति फोर्ड ने बिस्मिल्ल एन महिला कर्मचारी ने गर्भरक्षण व्यवधान में यह नया प्रस्ताव किया कि समान पद पर समान कार्य करने वाले पुरुष कर्मचारियों को उससे अधिक वेतन दिया जा रहा है और इस प्रकार राष्ट्रपति लिगभेट करने के योग्य हैं। स्टॉन ने स्वीकार किया है कि "यदि कानून में नहीं तो कम से कम व्यवहार में तो जिस प्रतिरोध अभी तक बाधक है तथा ये निश्चय ही भर्ती के क्षेत्र को प्रभावित करने हैं।" अनेक पक्षों पर नियुक्ति के समय आवेदन पत्र में आवेदन से उसका निगम का उत्पन्न करने को कहा जाता है तथा आवेदन-पत्र की छँटनी करते समय महिला आवेदकों को सूची से हटा दिया जाता है और कोई कानूनी बाधा भी नहीं पानी। इसके पक्ष में यह कहा जा सकता है कि अपनी प्रकृति एवं शरीर रचना के कारण महिलाएँ कुछ कार्य करने में सक्षम नहीं होती।

भर्ती के तरीके

(Methods of Recruitment)

भर्ती के लिए मध्युराज्य अमेरिका के विभिन्न स्रोतों में कार्यवाही सम्पन्न की जाती है। इसका सबसे पहला और मुख्य स्रोत रिक्त स्थानों की सूचनाएँ सम्भावित प्रत्यागियों तक पहुँचाना है। साधारणतः इसमें तीन तरीके अपनाए जाते हैं—समाचार पत्र में उस पद की घोषणा कर दी जाती है, साप्ताहिक भवनों या लोगों के एकत्रित होने के स्थानों पर पोस्टर लगा दिए जाते हैं, उन व्यक्तियों, संगठनों एवं संस्थाओं को रिक्त स्थानों की सूची भेज दी जाती है जो उससे सम्पर्क में रहते हैं। सूचना के ये औपचारिक माध्यम अधिक प्रभावकारी नहीं माने जाते तथा इनके आधार पर थोड़े प्रत्यासी प्राप्त करने की आशा नहीं की जा सकती। स्टॉन ने कहा है कि सूचना का प्रसार जीवन तथा

1 "Nevertheless, sex barriers still exist in practice, if not in law, and definitely affect the field of recruitment."

रोचक रूप में होना चाहिए।¹ लोकसेवाओं के लिए योग्यतम कर्मचारी प्राप्त करने के लिए यह आवश्यक है कि सूचना प्रसारण एवं भर्ती के लिए कार्यक्रमकारी नीति अपनाई जाए। द्वितीय हूवर आयोग ने भर्ती के तरीकों के महत्व का स्पष्ट रूप से उल्लेख किया था। इसका मत था कि सभ सरकार को रिक्त स्थानों की घोषणा की प्रकृति एवं वितरण में सुधार करना चाहिए। जनता को सूचित करने के लिए पर्याप्त कार्यक्रम अपनाने चाहिए तथा कनिष्ठ से की जाने वाली भर्तियों का क्षेत्र बढ़ाना चाहिए।²

सूचना प्रसारण के बाद दूसरा कदम यह है कि रिक्त पदों के लिए भर्ती लोगो द्वारा जो प्रार्थना-पत्र भेजे गए हैं उनकी जाँच की जाए। आवेदन-पत्र इस रूप में प्रस्तुत किया जाना चाहिए ताकि उसके आधार पर यह जाना जा सके कि आवेदक विचाराधीन पद के लिए प्रतियोगी बन सकता है या नहीं। इससे आवेदक का परिचय, शिक्षा, अनुभव, आदर्श, प्राथमिकताएँ आदि का पूर्व ज्ञान हो जाना है तथा नियुक्ति के बाद ये सूचनाएँ कर्मचारी के रिकार्ड का काम देती हैं। आवेदन-पत्र के प्रस्तुतीकरण के सम्बन्ध में हूवर आयोग ने 1949 में यह बताया था कि किसी पद के लिए आवेदन-पत्रों का समय नहीं बर्धना चाहिए। यदि कोई पद रिक्त है तथा प्रत्याशी में उसके अनुकूल योग्यताएँ हैं तो उसे आवेदन-पत्र देने की अनुमति दी जानी चाहिए। दूसरे, आवेदक को पहले से ही रिक्त पदों की सूचना नहीं दी जानी चाहिए बरन् उसकी योग्यता एवं अनुभवों की जानकारी प्राप्त करने के बाद स्वयं ही यह तय करना चाहिए कि आवेदक किस पद के योग्य है।

प्रार्थना-पत्र की पुनरीक्षा के बाद उसे रद्द किया जा सकता है यदि आवेदक पद के लिए आवश्यक प्रह्लाएँ पूरी नहीं करता हो, उसने कोई तथ्य छिपा कर या गलत कह कर धोखा दिया हो या वह कानूनी अपेक्षाएँ पूरी नहीं करता हो।

परीक्षा के तरीके

(Methods of Examination)

संयुक्तराज्य अमेरिका में सेवीवरन की भर्ती के लिए परीक्षा प्रणाली का महत्त्व योग्यता व्यवस्था के महत्व के अनुपात में बढ़ा है। परीक्षा का लाभ केवल यही नहीं है कि इससे पूर्ण तथा उपयोग्य लोगो को लोकसेवा के बाहर रखा जा सकता है किन्तु इसका सकारात्मक लाभ भी है कि योग्य तथा सक्षम व्यक्ति विभिन्न सरकारी पदों पर रखे जा सकते हैं। प्रत्येक सरकारी पद के कुछ विशेष दायित्व एवं कार्य होते हैं जिनके सफल निर्वहण के लिए कुछ विशेष योग्यताएँ अपेक्षित हैं। परीक्षा प्रणाली द्वारा इन योग्यताओं की जाँच सेवा में प्रवेश से पूर्व ही कर ली जाती है। प्रत्याशी की योग्यता की जाँचने के अनेक तरीके हैं। प्रो विलोबी ने अमेरिका के प्रसन में इन तरीकों का उल्लेख किया है³—

1 Stahl op cit, p 61.

2 Commission on Organisation of the Executive Branch of the Govt. Personnel and Civil Service, Washington, Feb 1965, p 69

3 W. F. Willoughby : op cit, pp 241-42

- (i) नियुक्तिकर्त्ता अधिनारी का व्यक्तिगत निर्णय ।
- (ii) चरित्र, योग्यता आदि के प्रमाण-पत्र ।
- (iii) पूर्व-अनुभव के रिकार्ड्स जिसमें शैक्षणिक एवं व्यावसायिक दोनों प्रकार के अनुभव शामिल हैं ।
- (iv) गैर-प्रतियोगी तथा प्रतियोगी परीक्षाएँ ।

प्रो स्टॉन ने वस्तुगत परीक्षा के 5 रूपों का उल्लेख किया है ।¹ ये हैं—शिक्षा एवं अनुभव का व्यवस्थित मूल्यांकन, लिखित परीक्षा कायं सम्पन्नता परीक्षा, मौखिक परीक्षा तथा प्रमाणीकृत योग्यता जाँच । गैर-निपिकीय तथा गैर-मान्त्रिक सेवाओं में नियुक्ति के लिए प्रायः शिक्षा एवं अनुभव के व्यवस्थित मूल्यांकन का तरीका अपनाया जाता है । कभी-कभी इसके साथ मौखिक परीक्षाएँ तथा योग्यता जाँच जैसी अन्य प्रणालियों का भी सहारा ले लिया जाता है । शिक्षा तथा अनुभव के मूल्यांकन का आधार प्रत्याशी का आवेदन-पत्र तथा उनके साथ सलग अन्य बागज-पत्र होते हैं । इसमें स्वयं प्रत्याशी को बुनाने की आवश्यकता नहीं होती, बल्कि इस प्रणाली को अनेकजित परीक्षा (Unassembled Test) भी कहा जाता है । इस प्रणाली में नियुक्तिकर्त्ता का स्वयं का निर्णय एवं व्यक्तिगत ढँच अधिक निर्णायक भूमिका निभा करती है । इसमें पर्याप्त एवं विषयगतता को रोकने के लिए दो परीक्षक रहते आते हैं जो हर मामले का स्वतन्त्र रूप से मूल्यांकन करते हैं ।

लिखित परीक्षाओं का प्रयोग संयुक्तराज्य में अधिकांश सेबीवर्य अधिकरणों द्वारा किया जाता है । इसमें एक ही समय में बहुत से प्रत्याशियों की योग्यता की जाँच हो जाती है, अतः यह सरल और सज्जी है । यह वस्तुगत मूल्यांकन की दृष्टि से भी अधिक सुगम है । लिखित परीक्षाएँ मोटे रूप से दो भागों में बाँटी जा सकती हैं—विषयगत एवं वस्तुगत या स्वतन्त्र उत्तर एवं छोटे उत्तर की परीक्षाएँ । निम्न परीक्षाएँ खुली प्रतियोगी परीक्षाएँ होती हैं । इनमें पहले से ही निश्चय एवं प्रत्याशित योग्यताओं की जाँच की जाती है ।

प्रतियोगी तथा गैर-प्रतियोगी परीक्षाएँ जाँच की प्रकृति की दृष्टि से ता एक जैसी ही दिखाई देती हैं किन्तु दोनों का मूल अन्तर यह है कि प्रतियोगी परीक्षाओं में योग्यता-क्रम निर्धारित कर लिया जाता है तथा नियुक्तियों इसी क्रम से की जाती हैं तथा गैर-प्रतियोगी परीक्षाओं में नियुक्ति करने वाले की यह स्वतन्त्रता रहती है कि परीक्षा पास करने वाले प्रत्याशियों में से वह किसी को भी नियुक्त करे । प्रतियोगी परीक्षाओं के अनेक रूप होते हैं । बहुत से लोगों की एक साथ परीक्षा लेने के लिए मशीनों द्वारा सज्ज-उत्तर प्रश्न तैयार किए जाते हैं । उच्च विशेषीकृत पदों के लिए प्रत्याशियों का मूल्यांकन केवल उनकी शिक्षा एवं अनुभव का गुणात्मक एवं सख्यात्मक मूल्यांकन करके किया जाता है । प्रत्याशी के सम्बन्ध में उत्तरदायी व्यक्तियों द्वारा चरित्र एवं योग्यता सम्बन्धी जो प्रमाण-पत्र दिए जाते हैं उनका भी

स्वयं म महत्त्व होता है तथा जैसा कि वित्तोवी का मन है, प्रत्याशी का मूल्यांकन करने समय उनको भी प्रथम दिया जाना चाहिए।¹

परीक्षा की अन्य प्रणाली मौखिक जाँच है जिसमें प्रत्याशी के साक्षात्कार के समय मौखिक वार्तालाप द्वारा उससे जवाब देने की क्षमता, बौद्धिक स्तर, जानकारी, दोनो एव प्रस्तुतीकरण के तरीके, ज्ञान की समझने की क्षमता, कारीरिक बनावट, निर्णय लेने की क्षमता आदि का अनुमान लगाया जाता है। मौखिक साक्षात्कार निम्न परीक्षा के बाद उससे सहायक के रूप में अथवा स्वतन्त्र रूप से सम्पन्न किए जाते हैं। मध्यमराज्य अमेरिका की ओरसेवा में जर्नों के समय मौखिक परीक्षाओं का उपयोग कम ही होता है। इसकी अपेक्षा लिखित परीक्षा को अधिक विनियमापूर्ण समझा जाता है।²

परीक्षा का एक तरीका कार्य-सम्पन्नता की जाँच है। अमेरिकी लोकसेवा में नियुक्ति के लिए इसे आजकल काफी अपनाया जाना लगा है। यह तरीका न मौखिक है और न लिखित ही है। इसमें कार्य का यथार्थ म प्रदर्शन किया जाता है। प्रत्याशी निम्नमें अथवा दोनों की अपेक्षा स्वयं कुछ करने दिवाता है और परीक्षक इस कार्य-सम्पन्नता का अवलोकन करता रहता है। स्टैनोफाफर, टक्ककर्ता एव अन्य तकनीकी कार्यकर्ताओं की परीक्षा के लिए इस प्रकार की जाँच प्रायोजित की जाती है।

प्रत्याशी की योग्यता जाँचने के लिए उसकी योग्यताओं ■ सम्बन्ध में पृथक् पृथक् तरीका भी अपनाया जाता है। शिक्षा अनुभव, योग्यता सम्बन्धी प्रमाण पत्र आदि महत्त्वपूर्ण ता हैं किन्तु पर्याप्त नहीं हैं। औपचारिक परीक्षाओं द्वारा इन सभी की दृष्टि में उपयुक्त रहने वाला प्रत्याशी भी उसके चरित्र, स्वभाव, कार्य करने के ढंग आदि के कारण अनुपयुक्त साबित हो सकता है, अतः सेवा में प्रवेश से पूर्व प्रत्याशी के इन गुणों की पूरी जानकारी की जानी चाहिए। यह कार्य एक प्रतिशिफ्ट स्टॉफ द्वारा ही किया जा सकता है। प्रत्याशी के मूलपूर्व नियुक्तिकर्ता एव परिचित मित्रों से इन बातों की जानकारी की जा सकती है। परीबीकाहाल में तथा नियुक्ति के बाद भी इस प्रकार की जानकारी जारी रखी जा सकती है। यह व्यक्तिगत जाँच पर्याप्त समय एवं धन की अपेक्षा करती है। इसलिए केवल केम प्रत्याशी होने पर ही कुछ पद विशेषों के सम्बन्ध में इसे अपनाया जा सकता है।

आधुनिक मनोविज्ञान का विकास होने के साथ-साथ लोकसेवाओं में प्रवेश के लिए प्रत्याशियों की योग्यता जाँचने समय उनकी कुशलता एव मनःस्थिति, बुद्धिमत्ता एव किसी विशेष कार्य के करने की क्षमता आदि की जाँच भी की जाती है। पिछली कुछ दशान्दियों से सरकारी रोजगार को अमेरिका में प्राचीन रोजगार बनाने की परम्परा चली है। एक वर्षकारी में सेवा में प्रवेश के समय त्रिन योग्यताओं की अपेक्षा की जाती है वे उनसे निरन्तर बढ़ते हुए दायित्वों के मन्दन में

1 B. F. Holloughby : op cit., p. 243

2 O. G. Stahl : op cit., p. 76

घड़ी की चाली जानी है। घन आजीवन सेवा (Career Service) का विकास होने पर यह आवश्यक बन गया है कि प्रत्यागी की योग्यताओं की परीक्षा केवल सेवा में प्रवेश के समय के दायित्वों को देखकर ही नहीं की जाए बल्कि मरिच्य के दायित्वों को भी ध्यान में रखा जाए।

प्रत्यागी की परीक्षा के समय उसकी पूर्ण मनोवैज्ञानिक जाँच की जानी चाहिए क्योंकि व्यक्ति की क्षमताओं का विकास तथा नए गुणों का जन्म उसकी मन स्थिति के आधार पर ही होता है। व्यक्ति की मानसिक क्षमता, मनोभावना, मायिओं के साथ व्यवहार, आकांक्षाएँ, व्यवहार की स्थिति, मूल प्रवृत्तियाँ मोलने की क्षमता आदि बातों की जानकारी आवश्यक है। मनोवैज्ञानिक जाँच के लिए अल्पकालीन छोटे प्रश्न देने जाते हैं तथा उनके तौर-तरीके, व्यवहार, कुशाग्रता, अविवेकीय योग्यता, क्षति माधन-मध्यमता, तर्कनीकी ज्ञान कुशलता आदि अनेक बातें जानने की चेष्टा की जाती है। इस प्रकार के व्यक्तिगत गुण वर्गचारी की कार्यकुशलता एक क्षमता को उद्घान में सहायपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

परीक्षा के समय प्रत्यागी की सामान्य बुद्धि की जाँच भी की जाती है। घन लोकसेवा आयोग के सदस्यों को किसी विशेष कुशलता या ज्ञान के एक विशेष क्षेत्र में ही सर्वोत्कृष्ट होने की अपेक्षा मानसिक विकास के लिए क्षमता-मध्यम होना चाहिए। उनका स्वयं का बौद्धिक स्तर भी मनोवैज्ञानिक होना चाहिए।

लोकसेवकों की गती के लिए विभिन्न परीक्षा प्रणालियों में से कौन-सी अधिक उपयुक्त रहेगी यह प्रश्न हम बात पर निर्भर करता है कि किस पद पर नियुक्ति की जा रही है। इसका साथ ही किसी परीक्षा प्रणाली की प्रभावशीलता और योग्यता निर्धारण में उसकी सफलता बहुत कुछ उस कुशलता पर निर्भर करती है जिससे साथ इसे कार्यान्वित किया जा रहा है। यह तो स्पष्ट है कि प्रत्येक पद के दायित्वों के आधार पर ही उसमें अपेक्षित योग्यताएँ रखी जानी हैं और इन योग्यताओं के आधार पर ही यह निर्णय बिना जा सकेगा कि किस परीक्षा प्रणाली को अपनाया जाए। आधारभूत परीक्षाओं द्वारा प्रत्यागी के बारे में जो जानकारी प्राप्त की जाती है उसमें से कुछ बातें ये हैं—प्रत्यागी की सामान्य योग्यताओं का पता लगाना, उसकी विशेष योग्यताओं एवं जानकारीयों का पता लगाना, प्रत्यागी की उन्नतिशीलता की जानकारी करना, उसके स्वास्थ्य एवं शरीर रचना का ज्ञान, उसके व्यक्तित्व एवं आचरणों का ज्ञान आदि-आदि।

इस सम्बन्ध में एक अन्तिम उल्लेखनीय बात यह है कि मध्यउत्तराञ्च अमेरिका में बड़ी हदों में अल्पकालीन, मध्यकालीन या अनुशासनात्मक पदों द्वारा स्थानों पर कार्य करने वालों तथा अनेक विशेष अवसरों में युक्त पदों पर नियुक्ति के समय किस प्रकार की योग्यता परीक्षा नहीं की जाती। एम पदों पर नियुक्ति के लिए अमेरिकी लोकसेवा आयोग कुछ न्यूनतम मापदण्ड तथा घन गुणों की आवश्यकता कर देता है। इस प्रकार के पद आयोग की अनुसूची 'A' में दिये हैं। उदाहरण के लिए एटार्नी जीनी व्याख्याता, राष्ट्रपति भवन की विस्तृत बातों में

सम्बन्धित गुप्तचर सेवा, विदेश विभाग की शोधनीय व्यावसायिक एवं तकनीकी सेवाएँ, सैनिक प्रशिक्षण के मेडिकल एवं डेटल नोर्मिनिए आदि। ये सभी पद प्रतियोगी वर्गीकृत सेवा में शामिल नहीं हैं, इनका कोई स्थायी स्तर नहीं है, सभी रोजगार के कामकाज इन पदों पर स्थायी सेवा का शर्त नहीं किया जा सकता, पदमुक्ति के विवाद तथा पुनर्नियुक्ति के लिए कोई अधिकार नहीं है तथा इन पर सेवानिवृत्ति अवसरवा लागू नहीं होती।

भूतपूर्व सैनिकों के लिए प्राथमिकताएँ
(Veteran Preference)

संयुक्तराज्य अमेरिका में प्रायः सभी सरकारी भर्तीकर्ता अधिकारियों द्वारा भूतपूर्व सैनिकों को भर्ती के समय प्राथमिकता दी जाती है। सैनिक कर्मचारियों की सेवाओं के प्रति राष्ट्रीय सम्मान के कारण उनकी अनेक परम्परागत पूर्व प्राथमिकताओं में छुटकारा दिया जाता है। प्रशासनिक कार्यकुशलता की दृष्टि से इसका कोई हानिकारक प्रभाव होता हो किन्तु वापस तथा राज्य व्यवस्थापिकाएँ कानून द्वारा भूतपूर्व सैनिकों के प्रति अपने दुरुआधार को उतारने में सीधे नहीं रहती। 3 मार्च, 1865 को काँग्रेस ने कानून द्वारा यह प्रावधान किया कि "जब सेवा मृत्यु के कारण अक्षम हो जाय तो उन्हें सैनिकों के समान माना जाय"। 1883 के लोकसेवा अधिनियम द्वारा भी जारी रखा गया। एटार्नी जनरल द्वारा इस प्रावधान की व्याख्या करते हुए कहा गया कि एक पद के समान योग्यता रखने वाले अन्य लोगों की अपेक्षा भूतपूर्व सैनिकों को प्राथमिकता दी जाएगी। अन्य बातें समान रहने पर प्रसैनिक कार्यालयों में नियुक्ति के लिए भूतपूर्व सैनिकों को प्राथमिकता दी जाएगी। 1888 के लोकसेवा अधिनियम में इस प्राथमिकता को अधिक उदार बनाने हुए योग्यता की शर्त को हटा दिया। 1910 में जन एटार्नी जनरल ने इसकी व्यवस्था की तो वे और छोटे बड़ गए तथा यह घोषित किया कि 1865 के अधिनियम की प्रावधान के अनुसार अन्य लोगों का मूल्यकित सूची में कोई कुछ भी स्थान रहा हो उनकी अपेक्षा भूतपूर्व सैनिकों को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। 11 जुलाई, 1919 को, काँग्रेस ने पुनः कानून पारित किया जिसके अनुसार घायल सैनिकों एवं नाविकों की पत्नियों को प्राथमिकता देने का प्रावधान रखा गया। इसके बाद समय-समय पर कार्यपालिका प्रादेश तथा व्यवस्थापन द्वारा भूतपूर्व सैनिकों की प्राथमिकता के प्रावधान में समय-समय पर परिवर्तन होते रहे।

फ्रांस में सेवोपयोग की भर्ती

(Recruitment of Personnel in France)

फ्रांस में अन्य यूरोपीय देशों की भाँति लोकसेवकों की नियुक्तियाँ राजनीतिक पक्षपात के आधार पर होती हैं। नियुक्ति एवं प्रमोशन दोनों कार्यों के लिए

रिगो मन्त्री व्यवस्था विभागाध्यक्ष का पक्षपात प्रनिवार्य होता था। ऐसी नियुक्तियों में होने वाले भ्रष्टाचार एवं अपव्यय का देश के उदारवादी जनमत ने विरोध किया। पदोन्नति में होने वाले पक्षपात का स्वयं अधिकारियों ने विरोध किया। इस दादरे दबाव के कारण वस्तुस्थिति में क्रमशः परिवर्तन आने लगा। सड़ प्रणाली पर रोक लगाने के लिए प्रत्येक प्रयास किए गए। विभिन्न सरकारी पदों के लिए कानून व्यवस्था नियमन के आधार पर आवश्यक योग्यताएँ निर्धारित की गईं, स्टेन्डापूअर व्यक्तिगत परम्परा या नापपरम्परा को रोकने के लिए मन्त्रालयों के धन्यार्जन नियुक्ति एवं पदोन्नति-मण्डन स्थापित किए गए।

फ्रांस की लोकसेवा में भर्ती का तरीका अन्य देशों की भर्ति वहाँ की लोक-सेवा के सामान्य मण्डन में पर्याप्त प्रभावित है। यहाँ सम्पूर्ण लोकसेवा के लिए एक जैसे सामान्य वर्ग हैं। ये वर्ग चार हैं—मर्चोच्च वर्ग, मध्यम वर्ग, निम्न वर्ग तथा अनुपूर्य्य श्रेणी वर्गधारी। फ्रांस में सेवा के इन वर्गों का नामकरण ABCD के रूप में हुआ है। इन चार सामान्य श्रेणियों के बाहर किन्तु वेतन मरचना में इनके समकक्ष विशेषज्ञ होने हैं। इनका आज के प्रसासन में व्यापक तथा महत्वपूर्ण स्थान है।

भर्तीकर्ता अभिकरण (The Recruiting Agency)—फ्रांस में 1945 तक लोकसेवा की नियुक्ति के लिए उत्तरदायी कोई केन्द्रीय मन्त्रालय नहीं थी।¹ यह स्वयं कार्य मन्त्रालयों एवं विभागों द्वारा सम्पन्न किया जाता था तथा प्रत्याशियों के लिए आवश्यक योग्यताएँ स्वयं मन्त्रालय द्वारा ही तय की जाती थीं। लोकसेवाका में भर्ती के लिए सुनी प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाती थीं। इनमें सफलता के लिए प्रत्याशी से काफी तैयारी की अपेक्षा की जाती थी। 1935 के अनुमानों के अनुसार इन प्रकार लगभग 200 परीक्षाएँ प्रतियोगी आयोजित की जाती थीं। द्वितीय विश्वयुद्ध के समय फ्रांस के अनेक प्रबुद्ध न्यायाधीशों, राजनीतिज्ञों एवं प्रशासकों ने अन्तरगत दिगान के साथ इलैकड में फ्रांस की लोकसेवा में सुधार की समस्या पर विचार किया। युद्ध के बाद गया ही पेरिस को स्वतन्त्रता प्राप्त हुई उसके बाद लोकसेवा में सुधार के लिए प्रस्ताव तैयार करने हेतु एक तीन सदस्यों की समिति बनाई गई। इस समिति के सुभाव पर्याप्त व्यापक एवं सुविचारित थे।²

सुधार समिति के ही एक सुभाव के अनुसार सभी उच्चतर नागरिक मन्त्रालयों में भर्ती तथा प्रगतिण का कार्य सम्पन्न करने हेतु Ecole National d' Administration की स्थापना की गई। B C III तथा विशेषीकृत कोर्से में भर्ती का कार्य ध्यनिगत मन्त्रालयों द्वारा ही सम्पन्न होता रहा। E N A का मुख्य दायित्व उच्च श्रेणी के एल नागरिक सेवाक तैयार करना है जिनको एक मन्त्रालय से दूसरे मन्त्रालय में बदला जा सके। फ्रांस में सर्वोच्च श्रेणी की उच्च सेवाका में

प्रतिवर्ष लगभग 80-90 पद रिक्त होते हैं। इन पर नई भरियाँ करने के लिए E N A सुली निहित प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा सम्मीक्षितों का चयन करती है।

राष्ट्रीय प्रशासन विद्यालय (L'Ecole National d' Administration)—राष्ट्रीय प्रशासनिक विद्यालय द्वारा अनेक उद्देश्यों की पूर्ति की जाती है। इसकी स्थापना (1945) से पूर्व फ्रांस के लोकसेवकों की प्रवेश परीक्षाएँ असंग-अलग विभागों द्वारा की जाती थीं किन्तु अब इनके स्थान पर यह विद्यालय एक वार्षिक प्रतियोगिता आयोजित करता है। इसमें सावनहीन प्रतिभागियों को भी अवसर प्राप्त होता है क्योंकि इसमें प्रवेश के बाद तीन वर्ष तक अध्ययन के लिए यह अपनी ओर से वार्षिक व्यवस्था करता है। विद्यालय में प्रतिवर्ष असाधारण योग्यता वाले 100 से अधिक प्रत्यागी प्रविष्ट होते हैं। इनको विनाश की ओर कक्षाओं के निर्देशों के अतिरिक्त विभिन्न व्यावहारिक कार्यों का क्रमिक अनुभव दिया जाता है ताकि भावी प्रशासक अपने मन्त्रिण और आदतों की दृष्टि में प्रशासनिक कार्यों के प्रति अधिक सक्रिय और सज्ज हो सकें। विद्यार्थी को समाज विज्ञान के अनेक विषयों का ज्ञान कराया जाता है किन्तु इसमें भी अधिक इनका समय विभिन्न प्रशासनिक प्रसिद्धियों के व्यावहारिक अध्ययन में व्यतीत होता है।

फ्रांस के इस विद्यालय की असाधारण विशेषता यह है कि यह अधिकारियों में नैतिकता के विकास हेतु प्रयत्नशील रहता है। विद्यालय के इस दायित्व के सम्बन्ध में इसके गणराषट्र मार्शल डेब्रे (Marcel Debre) ने विचारपूर्वक वर्णन किया है जिसका सार यह है कि विद्यालय का कार्य राजनीति में न्याय प्रस्थापित किसी सिद्धान्त की योजना नहीं है बल्कि इसे भावी अधिकारियों को राज्य की भावना सिखानी चाहिए, उन्हें प्रशासनिक उत्तरदायित्व समझाने चाहिए, इसके प्राध्यापकों को इतिहास के महान् उदाहरणों तथा महापुरुषों का विवरण करते हुए कुछ आदर्श स्थापित करने चाहिए। प्रत्येक व्यक्ति में हर प्रकार का कार्य करने की क्षमता, जोखिम के समय निर्णय लेने की योग्यता तथा निर्ममतापूर्ण कल्पना शक्ति का विकास करना चाहिए। ये सभी महाविद्यालय के महत्वपूर्ण दायित्व हैं।

विद्यालय में प्रवेश के लिए दो पृथक् परीक्षाएँ हैं—एक नए विद्यार्थियों के लिए और दूसरी लोकसेवा में कार्य कर रहे अधिकारियों के लिए। नए प्रत्याशियों की आयु 26 वर्ष से कम तथा राजनीति के अध्ययन का डिप्लोमा प्राप्त होना चाहिए। अधिकारियों की उम्र 26 से 30 वर्ष तक हो और वे 5 वर्ष तक या इससे अधिक सरकारी सेवा कर चुके हों। इस प्रकार अधिशासी वर्ग के अधिकारियों को प्रशासनिक वर्ग में प्रवेश पाने का अवसर प्राप्त हो जाता है। प्रवेश हेतु परीक्षाएँ राजनीतिशास्त्र और प्रबंधशास्त्र के क्षेत्र में की जाती हैं जिनकी प्रकृति विशेषज्ञतापूर्ण न होकर सामान्य होती है। प्रत्याशियों की कुछ शारीरिक परीक्षाएँ भी होती हैं

घोर यह धाशा की जाती है कि वे अपनी सैनिक सेवा पूरी कर चुके होंगे। नए घोर विभागीय प्रत्याशियों का अनुष्ठान अनुभव पर छोड़ दिया गया है।

विद्यालय चार सम्भागों में वर्गीकृत है—सामान्य प्रशासकीय, प्रशासन एवं वित्तीय प्रशासन, सामाजिक प्रशासन और विदेशी मामलों। प्रत्याशी को स्वयं उत्प्रेषण करना होता है कि वह किस सम्भाग में प्रवेश लेगा। इसके पीछे विचार यह है कि प्रत्याशी को स्वयं की इच्छा के व्यवसाय में प्रवेश का अवसर दिया जाए। प्रवेश परीक्षाओं में यह व्यवस्था की जाती है कि प्रत्याशी अपने विशेष क्षेत्र में उत्तर दे सके। परीक्षा प्रत्याशी की सामान्य मस्कृति, व्यक्तित्व और चरित्र पर विशेष ध्यान देते हैं। योग्यता के आधार पर प्रत्याशियों की सूची बनाई जाती है और उनके स्थान के आधार पर वे किस सम्भाग में जाना चाहेंगे वह पूछा जाता है। यदि कोई प्रत्याशी अपने इच्छित सम्भाग में न जा सके तो या तो उसे अन्य सम्भाग में जाना होगा अथवा अपने वर्ष पुनः प्रयास करना होगा।

विद्यालय में प्रवेश पाने के बाद सभी विद्यार्थी लोडसेवा की अनुष्ठानात्मक आधारभूतता के अधीन आ जाते हैं। उन्हें बेतन मिलाया है तथा वे 12 वर्ष तक राज्य की सेवा करने का वचन देते हैं। ऐसा न करने पर उन्हें विद्यालय से प्राप्त तीन वर्ष का बेतन, राज्य की वापस मोटाता पड़ता है।

विद्यालय के तीन वर्षों में से प्रथम वर्ष व्यावहारिक कार्य का होता है और द्वितीय तथा तृतीय वर्ष में स्कूली शिक्षा और व्यावहारिक कार्य दोनों साथ चलते हैं। तीन वर्ष की समाप्ति पर विद्यार्थी अधिकारियों को उनकी योग्यता एवं क्षमता के आधार पर वर्गीकृत किया जाता है। अधम तथा अयोग्य लोगों को बाहर निकाल दिया जाता है। इस विद्यालय के स्नातकों द्वारा जिन सरकारी अभिवर्गों में सेवा की जाती है वे मुख्यतः ये हैं—कॉन्स्टेबल डी फ़ोर्स, सेना ग्यागलस, मन्त्रालयों के केन्द्रीय प्रशासन का उच्चतम स्तर, राजनयिक सेवाएँ वित्त का महानिरीक्षणालय, प्रशासनिक सेवाओं का महानिरीक्षणालय अथवा निरीक्षणालय, प्रीजेक्ट सम्बन्धी कैरियर आदि। बीसीसी सरकार के केन्द्रीय विभागों में इन सभी पदों को महत्वपूर्ण बना दिया है।

जब भर्ती किए जाने वाले व्यक्ति यथार्थ रूप में राज्य की सेवा में प्रवेश करते हैं तो वे ब्रिटेन की आग्नि ही प्रशासनिक केडेट्स अथवा Assistant Principals के रूप में प्रवृत्त करते हैं। कुछ स्थान बाहर वासी तथा पदोन्नति से लिए जाने वालों के लिए रखे जाते हैं। कुछ पदों पर मन्त्री अपनी स्वेच्छा से नियुक्ति करते हैं।

विद्यालय का संगठन (Organisation of the School)—प्रांति में राष्ट्रीय प्रशासन विद्यालय उच्च लोडसेवाओं के लिए प्रतिवर्ष घटन 90-100 विद्यार्थियों में से नए प्रवेशार्थी प्रस्तुत करता है। पुराने लोडसेवकों की नया उम्माद तथा ज्ञान देने का कार्य उच्च अध्ययन केन्द्र (Centre des Hautes Etudes) द्वारा किया

जाता है। इस केन्द्र का लक्ष्य तकनीकी, विशेषीकृत एवं स्थानीय सेवाओं में कुछ वर्ष काम कर लेने वाले लोकसेवकों को पुनः शिक्षित एवं तरोताजा करना है। राष्ट्रीय प्रशासन विद्यालय *Ecole Libre des Sciences Politiques* की पूर्ववर्ती परिपद् में स्थित है। इसके संचालन का खर्च मार राज्य द्वारा उठाया जाता है। सरकार तथा विद्यालय के आपसी सम्बन्ध भी पर्याप्त रोचक हैं। यह मन्त्रि-परिपद् का अध्यक्ष की प्रत्यक्ष सत्ता एवं नियन्त्रण में रहता है। अध्यक्ष के अधीन एक लोकसेवा निदेशालय (*Directorate of Public Service*) की स्थापना की गई है जो लोकसेवाओं के लिए सामान्य नीति सम्बन्धी रेषाएँ तैयार करता है तथा अभिलेख एवं सांख्यिकी रखता है। इनके प्रतिरिक्त यह निदेशालय स्नो के समन्वय, वेतन के निश्चान्त, पेंशन की योजनाएँ तथा सेवाओं के संगठन का कार्य भी करता है।

निदेशालय के साथ-साथ एक स्थायी प्रशासन परिपद् (*Permanent Council of Administration*) भी है। लोकसेवा सम्बन्धी नीति का अध्ययन तथा स्पष्टीकरण करती है, उसे सम्पूर्ण प्रशासन व्यवस्था पर लागू करती है और उसके बाद लोकसेवा सविधियों का पर्यवेक्षण करती है। विद्यालय द्वारा भर्ती किए गए लोकसेवकों पर अनुशासन की व्यवस्था का दायित्व यही परिपद् निभाती है। परिपद् में एक सभापति, छः अधिकारी तथा लोकसेवा से बाहर के दो व्यक्ति होते हैं।

विद्यालय का प्रशासन एक निदेशक तथा प्रशासन परिपद् द्वारा किया जाता है। निदेशक की नियुक्ति मन्त्रि-परिपद् के एक पक्ष द्वारा की जाती है तथा उसे विद्यालय की प्रशासन परिपद् के मतक निर्णय द्वारा निकाला जा सकता है। कौंसिल की एटा का उपाध्यक्ष प्रशासन परिपद् का पदेन अध्यक्ष होता है। इसके प्रतिरिक्त परिपद् में विश्वविद्यालय से आए सदस्य, अधिकारी एवं सेवा से बाहर के व्यक्ति होते हैं। विद्यालय का एक अधिकारी लोकसेवा का निदेशक होता है, दो अधिकारी लोकसेवा मणों द्वारा नामजद किए जाते हैं। विद्यालय के अध्यापक प्राचार्यों तथा प्रशासकों में से लिए जाते हैं।

प्रवेश के लिए आवश्यक योग्यताएँ
(*Essential Qualifications for Entrance*)

कॉस में लोकसेवाओं का वर्गीकरण चार श्रेणियों में किया गया है तथा प्रत्येक श्रेणी के लिए न्यूनतम शिक्षा के भिन्न-भिन्न स्तरों की व्यवस्था की गई है। लोकसेवा की सर्वोच्च श्रेणी में उन प्रत्याशियों को लिया जाता है जो स्नातकोत्तर परीक्षा दे चुके हों। मध्यम श्रेणी के पदों पर नृहविद्यालय स्तर के तथा लिपिक श्रेणी में विद्यालय स्तर की परीक्षा देने वाले प्रत्याशी उपयुक्त माने जाते हैं। कर्मचारियों की चौथी तथा अन्तिम श्रेणी के पदों पर प्रायः वे प्रत्याशी प्राते हैं जो प्राथमिक शिक्षा पूरी कर चुके हैं तथा प्रायः की दृष्टि से अपरिपक्व हैं। यहाँ लोकसेवाओं में भूतपूर्व सैनिकों तथा अशक्त: अपाहिणों को प्राथमिकता दी जाती है।

विभिन्न पदों के लिए न्यूनतम शिक्षा की व्यवस्था के पीछे भूत विचार यह रहता है कि कर्मचारी में उनके पद के अनुकूल जिला तो रहनी ही चाहिए ताकि वह अपने पद के दायित्वों का निर्वाह कुशलतापूर्वक कर सके। शिक्षा की शर्त के कारण प्रत्याशियों की संख्या सीमित हो जाती है तथा योग्य व्यक्ति के चयन में सुविधा रहती है। यदि न्यूनतम शैक्षणिक योग्यता का प्रावधान न रखा जाए तो किसी भी सरकारी पद के लिए प्रत्याशियों का जमघट नग्न जाएगा तथा वस्तुगत रूप से योग्यता की जांच करना कठिन बन जाएगा।

लोकसेवा के विभिन्न पदों के लिए अनुभव एवं तकनीकी कुशलता की राष्ट्रीय योग्यता माना जाता है। यह अनुभव प्रत्याशी को या तो अपने कार्य करने में प्राप्त होना है अथवा वह प्रवेश-पूर्व प्रशिक्षण में प्राप्त करता है। तकनीकी एवं व्यावसायिक पदों के लिए व्यावसायिक योग्यता प्रत्याशी के लिए अनिवार्य बना दी जाती है। फ्रांस में राज्य सेवा के लिए इंजीनियरिंग की प्रशिक्षित करने की परम्परा काफी पुरानी है। यह कार्य मुख्यतः तीन संस्थाओं द्वारा किया जाता है, य हैं—Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, The Ecole Nationale Supérieure des Mines Ecole Polytechnique इनमें प्रथम दो की स्थापना 1747 में हुई थी तथा अन्तिम छोर तीसरी 1794 में स्थापित किया गया था। एकोले पोली टेक्नीक में प्रवेश के लिए संरक्षकरी पास तथा 18 से 20 वर्ष की आयु के प्रत्याशियों को कड़ी प्रतियोगिता का सामना करना होता है। प्रवेशाधिकार पर यह ध्यान लगाई जाती है कि प्रशिक्षण बोर्ड की समाप्ति के बाद उनको कम से कम दस वर्ष तक राज्य की सेवा करनी होगी। एकोले पोली टेक्नीक में विज्ञान, गणित, रसायन शास्त्र, जैविक शास्त्र आदि विषयों का दो वर्ष तक प्रशिक्षण दिया जाता है। उसके बाद प्रत्याशी की परीक्षा ली जाती है तथा योग्यता के आधार पर प्रत्याशियों को वर्गीकृत कर दिया जाता है तब तक प्रत्याशी अपने भावी व्यवसाय का निश्चय कर लेते हैं। वे या तो तकनीकी कोर्स में चले जाते हैं अथवा सेना की तकनीकी कोर्स में शामिल हो जाते हैं। नाविक तकनीकी कोर्स का चयन करने वाले लोग Ecole des Mines अथवा Ecole des Ponts et Chaussées में प्रवेश प्राप्त कर लेते हैं यहाँ प्रत्याशियों को जो प्रशिक्षण दिया जाता है वह उनको न केवल सुयोग्य इंजीनियर ही बना देता है बल्कि महान प्रशासक भी बनाता है। इस कोर्स के कारण फ्रांस के राष्ट्रीयकृत उद्यमों में मंचालन के लिए योग्य कार्यकर्ताओं की पूर्ति का एक सन्तोषजनक स्रोत मिल जाता है। चूंकि इन के कर्मानुसार फ्रांस की लोकसेवा का उच्चस्तर बहुत कुछ इन कोर्स के धर्मिण पर निर्भर है।¹ फ्रांस की तकनीकी लोकसेवा के सामने बहुत कुछ बड़ी समस्या है जिसका सामना उसे अपनी श्रेष्ठ लोकसेवा में करना पड़ता है।

फ्रांस का उच्च श्रेणी के तकनीकी प्रशासक प्राप्त करने की कई वर्षों तक के लिए कोई चिन्ता नहीं रहती। वह प्रशासनिक अनुभव से युक्त प्रथम श्रेणी के

इन्जीनियरों की 90% आवश्यकता की पूर्ति करने में सदैव सक्षम है किन्तु चिन्ता का विषय यह है कि साधारण इन्जीनियरों तथा अन्य कुशल कारीगरों की पूर्ति करने में फ्रांस की लोकसेवा अक्षम ठहरती है। दूसरे देशों में प्रायः स्थिति विपरीत रहती है। वहाँ कुशल कारीगर तथा साधारण इन्जीनियर तो पर्याप्त मिल जाते हैं किन्तु उच्च श्रेणी के विशेषज्ञ इन्जीनियर पर्याप्त नहीं मिल पाते। ब्रिटेन में विज्ञापन तथा मानविकी के बीच जो विभाजन किया गया है उसके परिणामस्वरूप व्यावहारिक भक्ति तथा नागरिक सेवक के बीच एक अजनबी विभाजक रेखा बन जाती है। फ्रांस में ऐसा नहीं होता। यहाँ सरकारी तथा निजी उद्योगों के बीच विशेषज्ञ अधिकारियों का घाना-जाना बना रहता है।

विदेश सेवा में नियुक्ति के लिए विशेष ध्यान दिया जाता है। फ्रांस में E N A के अन्तर्गत विदेशी मामलों के लिए अनेक से विशेष सम्भाग हैं, यद्यपि सभी प्रत्याशी सामान्य प्रवेश परीक्षाओं में भाग लेते हैं। विदेश सेवा पर विशेष ध्यान देने का कारण यह है कि विदेशों में जाकर राजनयिक कार्य सम्पन्न करने वालों से कुछ विशेष कुशलता, सामाजिक समझदारी तथा धार्मिकज्ञान की अपेक्षा की जाती है, अतः सेवा में प्रवेश से पूर्व भली प्रकार उनकी जाँच करना आवश्यक है।

सेवीवर्ग के लिए प्रवेश परीक्षाएँ

(Entrance Examinations for the Personnel)

फ्रांस में ब्रिटेन, जर्मनी तथा अमेरिका की भाँति एक परीक्षक निकाय नहीं है। यहाँ प्रत्येक विभाग द्वारा पृथक् से भर्ती की जाती है तथा प्रत्येक विभाग स्वयं ही कर्मचारियों के लिए आवश्यक योग्यताएँ निर्धारित करता है। इसी प्रकार परीक्षाएँ भी विभागों द्वारा स्वयं ही संचालित की जाती हैं। जहाँ तक उच्च नोकसेवकों के चयन एवं प्रशिक्षण का सम्बन्ध है, वह कार्य Ecole Nationale d'Administration द्वारा सम्पन्न किया जाता है। यहाँ लोकसेवा सम्बन्धी सुधारों के परिणामस्वरूप विभिन्न विश्वविद्यालयों में बारह Institute d'Etudes Politiques स्थापित किए गए हैं। इनमें विद्यार्थियों को अर्थशास्त्र, राजनीति शास्त्र एवं अन्य समाज विज्ञानों का ज्ञान कराया जाता है। ये विषय उच्च सेवाओं में प्रवेश के लिए उपयोगी बनते हैं। प्रतिवर्ष लगभग 80-90 उच्च श्रेणी के उद्दिष्ट होते हैं। इन पर भर्ती के लिए E N A द्वारा खुली, लिखित प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। E N A के निदेशक इन वार्षिक परीक्षाओं के आयोजन के लिए उत्तरदायी रहते हैं। परीक्षकों की नियुक्ति एक आदेश द्वारा वरिष्ठ नागरिक सेवकों तथा विश्वविद्यालय के प्रोफेसर्सों से की जाती है। E N A का प्रशिक्षण कोर्स तीन वर्ष चलता है। प्रशिक्षण देने वाले ये लोक विश्वविद्यालय में प्रोफेसर तथा वरिष्ठ नागरिक सेवक होते हैं। इनकी नियुक्ति निदेशकों द्वारा की जाती है।

उच्च पदों के लिए परीक्षाएँ—सम्पूर्ण नागरिक सेवा के उच्च पदों पर French Ecole d'Administration द्वारा परीक्षाएँ ली जाती हैं। इसके लिए लिखित प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। ये दो प्रकार की होती हैं—एक

त्रिभुजविद्यालयी योग्यताएँ रखने वाले लोगों के लिए तथा दूसरी तीस वर्ष से कम की उम्र वाले उन लोगों के लिए जो किसी प्रशासनिक पद पर कम से कम पाँच वर्ष तक काम कर चुके हों। दूसरी श्रेणी की प्रतियोगिता के लिए किसी प्रकार की शैक्षणिक योग्यता की कोई आवश्यकता नहीं है। किसी भी श्रेणी के पदों में मुख्यतः पद रखने की परम्परा नहीं है। दोनों श्रेणियों के लिए योग्यता के सम्बन्धित प्रश्नों की सूची तैयार की जाती है।

द्वितीय श्रेणी (B) के पदों के लिए परीक्षाएँ—इसमें वे प्रत्याशी भाग लेते हैं जो अपनी उच्चतर स्कूली शिक्षा समाप्त कर चुके हैं किन्तु अभी तक यूनिवर्सिटी में नहीं गए हैं। यूनिवर्सिटी के स्नातक भी इस श्रेणी की सेवाओं की ओर पर्याप्त आकर्षित हो सकते हैं। E N A के उच्च स्तरों के कारण यूनिवर्सिटी स्नातक उच्च सेवाओं में आकर्षित हो प्रवेश कर पाते हैं, भले वे द्वितीय श्रेणी की सेवाओं की ओर लौटने हों। उनमें से कई लोग तो जीवनभर बाहर निकल कर उच्च सेवाओं में प्रवेश नहीं कर पाते। द्वितीय श्रेणी के लिए निर्धारित योग्यता वाले लोग बाहर रह जाते हैं और उनकी तृतीय श्रेणी (C) की परीक्षाओं में शामिल होने के लिए लौटना पड़ता है। इस प्रकार वे भी अपनी योग्यता से नीचे के पद पर बाध करने के लिए मजबूर हो जाते हैं।

E N A द्वारा आयोजित कार्यन्वयी प्रतियोगिताओं में प्रारम्भिक स्कूल सम्पादन भी शामिल होते हैं क्योंकि वे राज्य शैक्षणिक सेवा के सदस्य होते हैं।

परीक्षाओं के दो भाग—‘अधिकारी’ एवं ‘विद्यार्थी’ दोनों श्रेणियों की प्रवेश-परीक्षाओं के दो भाग हैं—प्रारम्भिक भाग (Preliminary Part) तथा वर्गीकृत भाग (Classifying Part)। जो प्रत्याशी प्रारम्भिक भाग में एक निर्धारित स्तर तक पहुँच पाते हैं उनकी वर्गीकृत भाग में बैठने की अनुमति दी जाती है। विद्यार्थी श्रेणी के लिए प्रारम्भिक भाग की परीक्षा के चार भाग हैं। इनमें से तीन भाग छ-छ घण्टे तक चलने वाले तीन विषयों के वेपार होते हैं। इनमें प्रथम का विषय है—18 वीं शताब्दी का राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक इतिहास का विकास, दूसरे का विषय है—प्रमुख राज्यों की राजनीतिक संस्थाएँ या फ्रांस का प्रशासनिक बानूना, तीसरे का विषय है—राजनीतिक अर्थशास्त्र जैसे—1945 में प्रमुख राज्यों की मौद्रिक नीति। चौथा और अन्तिम परचा जर्मन, फ्रेंच, स्पेनिश, इटालियन, रूसी तथा अमेरिकी आदि में से किसी भी विदेशी भाषा का होना है। अधिकारी श्रेणी (Official Category) के लिए प्रारम्भिक परीक्षा में भी विद्यार्थी श्रेणी की भाँति तीन विषयों के परचे होते हैं किन्तु यहाँ पूछे जाने वाले प्रश्न प्रत्याशी के व्यावहारिक ज्ञान पर अधिक जोर देते हैं। यहाँ चौथे विदेशी भाषा के परचे के स्थान पर चार घण्टे में किसी एक विषय या कुछ विषयों का सम्बन्धीकरण कराया जाता है। इनमें एक 1000 शब्दों का तथा दूसरा पचास शब्दों का होता है।

वर्गीकृत परीक्षा उन विद्यार्थी एवं अधिकारी प्रत्याक्षियों की ली जाती है जो प्रारम्भिक परीक्षा पास कर चुके हैं। इस परीक्षा द्वारा उनके अधिक विशेषीकृत ज्ञान की जाँच की जाती है। परीक्षा में शामिल होने से पूर्व प्रत्याक्षी को चार व्यवसाया में से एक चुनने को कहा जाता है, ये हैं—सामान्य प्रशासन, वित्तीय प्रशासन, सामाजिक प्रशासन तथा विदेशी मामले। **N A** का अध्ययन भी इसी दिमाजन पर निर्भर करता है। वर्गीकृत परीक्षा में चार जाँच की जाती है। इनमें से तीन का विषय वही होता है जो प्रत्याक्षी ने स्वयं की इच्छा से निर्धारित किया है। प्रथम विद्यार्थी परीक्षा में प्रशासनिक विधि, वित्तीय विधि, सामाजिक प्रशासन या 1815 से अन्तर्गत राष्ट्रीय सम्बन्धों पर एक प्रश्न होता है। चार घण्टे के इस वेदर में परीक्षार्थी को अज्ञान अनुभाग के अनुभाग जवाब देना होता है। शेष विद्यार्थी-परीक्षार्थी मौखिक होती है। प्रथम परीक्षा में विद्यार्थी को परीक्षक मण्डल के सामने प्रस्तुत होने से आधा घण्टे पूर्व सामान्य विषय जना दिया जाता है जिस पर वह मण्डल के सामने 10 मिनट तक बोलता है। उनके बड़े मण्डल द्वारा प्रश्न पूछे जाते हैं। द्वितीय एवं तृतीय परीक्षाओं में प्रत्याक्षी से उसके द्वारा उल्लेखित विषय पर 15 मिनट तक पूछताछ की जाती है।

‘अधिकारी’ प्रत्याक्षियों के लिए वर्गीकृत परीक्षाओं के केवल तीन भाग होते हैं। इनके मिलाकर कुल छह उतने ही होते हैं जिनमें विद्यार्थी थोड़ी बातों से चार परीक्षाओं के कुल प्रश्न होते हैं। इनका मौखिक साक्षात्कार भी दो क स्थान पर एक ही होता है, कथन पन्द्रह मिनट के लिए। दोनों ही थोड़ी के प्रत्याक्षियों से यह आशा की जाती है कि बीड, कूद, चढाई, ठंढाई, भारोत्तोलन आदि में एक विशेष स्तर की योग्यता रखें। यदि कोई प्रत्याक्षी शारीरिक रूप से अपंग है तो इन खेल-कूदों में उन्मुक्त रखा जा सकता है। सभी प्रत्याक्षियों को यह अवसर प्राप्त होता है कि वे तीन आधारों पर अपनी विशेष योग्यता का प्रदर्शन कर सकें—यदि वे पाँचपट हो अथवा पैराशूट जम्पर हों, यदि उनको द्वितीय विदेशी भाषा में अच्छा स्तर प्राप्त हो यदि, वे मौखिक साक्षात्कार के समय वैज्ञानिक विषयों की विशेष जानकारी दिखा सकें।

रिक्त सरकारी पदों की मर्यादा की घोषणा (*Direction de la Fonction Publique*) द्वारा परीक्षा से पूर्व ही कर दी जाती है तथा परीक्षा आयोग योग्यता के आधार पर प्रत्याक्षियों की सूची बनाता है। यदि दो प्रत्याक्षी समान प्रश्न प्राप्त करें तो परीक्षक मण्डल उन दोनों को बुलाकर पुन साक्षात्कार लेता है तथा योग्यता का चयन करता है।

कुछ उल्लेखनीय विशेषताएँ (*Some Remarkable Characteristics*)—
 फ्रांस में लोकसेवकों की अतीव व्यवस्था की कतिपय उल्लेखनीय विशेषताएँ हैं जो उसे ब्रिटिश, जर्मन तथा अन्य यूरोपीय देशों की लोकसेवा से भिन्न बनाती हैं। इनमें से मुख्य ये हैं—(1) फ्रांस में प्रत्याक्षी का कानून में मनीषण अर्थात् विशेषज्ञ होना ही पर्याप्त नहीं समझा जाता बल्कि इसके स्थान पर द्वारे विषयों के ज्ञान का सयोग

करने उनके विषय क्षेत्र को व्यापक बना दिया जाता है। (ii) फ्रांसीसी परम्परा यह विश्वास नहीं करती कि प्रयागो की बुद्धि को किसी भी अनुशासन में जीवा जा सकता है और प्रत्येक प्रकार का व्यक्ति एक अच्छा प्रशासक बन सकता है। फ्रांस में यह मान्यता है कि एक अच्छे प्रशासक को कुछ विषयों का ज्ञान होना ही चाहिए। ये नीतिवित्तियों को प्रशासन में नहीं रखना चाहते। फ्रांसीसी लोकमेवा की दृष्टि से एक व्यक्ति के पास अच्छा मस्तिष्क होना ही पर्याप्त नहीं है बल्कि यह मस्तिष्क उन विषयों में प्रशिक्षण भी होना चाहिए जिनका सम्बन्ध सरकारी कार्यों से है। (iii) फ्रांस में उच्च नागरिक सेवा तथा मध्य स्तरीय सेवा के बीच एक गहरी खाई है। मध्यवर्गीय प्रशासकों के लिए उच्च नागरिक सेवा में स्थान सुरक्षित नहीं रहते, न ही उनके लिए प्रतियोगिता में शामिल होने का कोई विशेष अवसर रहता है। उन्हीं सुनी प्रतियोगिता में बाहर जाने के साथ ही अवसर दिया जाता है। फ्रांसीसी मोरसेवा में प्रशासनिक श्रेणी के अधिकारियों की योग्यताएँ निश्चय ही उच्च शैक्षिक प्रशिक्षण से होती हैं। सामर्थ्यवाद का कहना है कि प्रत्येक प्रशासनिक पद के लिए इतनी बुद्धिमत्ता आवश्यक नहीं होती। अतः व्यापक ज्ञान, प्रशासनिक विशेषज्ञता, धर्मशास्त्र बुद्धि आदि की लोच में फ्रांसीसी लोकमेवा नीचे-नीचे दायित्वों वाले पदों को भी मिलाने के साथ नहीं कर पाती। चैम्पेन के कथनानुसार, "एक शीर्ष के घोड़े में हल्क खिचवाना उसी प्रकार मूर्खतापूर्ण है जैसा प्रकार एक तंगी के घोड़े से इतनी जीवने की आशा करना" (iv) फ्रांस में भर्ती के लिए ली जाने वाली परीक्षाओं में चरित्र का विशेष ध्यान नहीं रखा जाता। यह प्रमाण दिया जाता है कि आज बड़े आकार के लोह प्रशासन में विभिन्न प्रकार की प्रकृति एवं स्वभाव वाले को लिया जाए। यह स्वभाव एवं चरित्रगत मिश्रण प्रशासनिक कार्यकुशलता पर अनुकूल प्रभाव डालती है। (v) फ्रांस में उच्च शिक्षा का स्वरूप Career-Oriented है। (vi) यहाँ प्रशासन के तकनीकी एवं परामर्शदाता कार्यों में बहुत कम अन्तर किया जाता है। फ्रांसीसी विशेषज्ञ कर्मचारियों को तकनीकी सवीर्य तथा मध्यम प्रशासक दोनों ही माना जाता है तथा तकनीकी एवं प्रशासनिक दोनों ही कर्म के सदस्यों को प्रशासनिक पदों पर पदोन्नत किया जा सकता है। (vii) फ्रांस में लोह प्रशासन की आजीविका को व्यावसायिक प्रबन्ध एवं तकनीकी से पुष्ट नहीं किया जाता।

भारत, ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस में सेवा वर्गीकरण की व्यवस्था

(System of Service Classification
in India, Great Britain, U. S. A.
and France)

सेवीवर्ग प्रशासन में घटक दृष्टियों से एक व्यवस्थित सेवा-वर्गीकरण व्यवस्था का उत्प्रेक्षनीय महत्त्व है। बिलोबी के मतानुसार सरकारी रोजगार का वर्गीकरण और स्तरीकरण निम्न ही एक ऐसा प्रारम्भिक बिन्दु प्रथम आधार है जिन पर समग्र सेवीवर्ग संरचना निर्भर करती है।¹ सम्प्रति इनके बिना सेवीवर्ग प्रशासन की घनेक समस्याओं को सन्तोषजनक तरीके से नहीं भुलझाया जा सकेगा। संयुक्तराज्य अमेरिका में यह वर्गीकरण व्यवस्था है जबकि अन्य देशों में बेवर्गों का वर्गीकरण है।

सेवा वर्गीकरण का अर्थ

(The Meaning of Service Classification)

सेवा वर्गीकरण की व्यवस्था के अन्तर्गत विभिन्न पदाधिकारियों को उनके कर्तव्यों एवं दायित्वों के आधार पर विशेष वर्ग समूहों में मयोजित कर दिया जाता है। यह व्यवस्था प्रशासनिक कार्यकुशलता, कर्तव्यों की स्पष्टता और कर्मचारियों के उपयुक्त प्रवृत्ति के साथ-साथ उनके वेतन निर्धारण तथा अन्य सेवा की शर्तों के निर्धारण में भी उपयोगी सिद्ध होती है। साइमन तथा अन्य के कथनानुसार, "एक वर्गीकरण के पीछे मूल विचार यह है कि एक समूह में उन सभी पदों को मर्ग, वेतन तथा अन्य सेवीवर्ग विषयों के सम्बन्ध में एक ही समूह में समूहीकृत कर दिया जाए जो बहुत कुछ एक जैसे कार्यों एवं दायित्वों का निर्वहण करने हैं।"²

1 W. F. Willoughby, op cit., p. 204

2 "The basic idea in a position classification is that all those positions in an organisation which involve closely similar duties and responsibilities should be grouped together purposes of recruitment compensation and other personnel matters"

—Simon and others, op cit., p. 353

घात्र प्रायः सभी देशों की सभी स्तरों की सरकारों अपनी प्रशासनिक संरचनाओं में सेवा वर्गीकरण की व्यवस्था की अपनानी हैं। संयुक्तराज्य अमेरिका की मधीय सेवा में सेवा वर्गीकरण का प्रारम्भ गणराज्य की स्थापना के साथ ही हो गया था। तब इसका मध्य 'समान कार्य के लिए समान वेतन' (Equal Pay for Equal Work) था और तभी से इसी तत्त्व की उपलब्धि के लिए घात्र तब व्यवस्थापन होता रहा है। डब्ल्यू बी ग्रेव्स (W B Graves) के मतानुसार "वर्गीकरण सुननात्मक बठिनाई और दायित्व के अनुसार कार्य की उत्तरोत्तर क्रम में व्यवस्थित रूप से निश्चय करने के लिए परिभाषित किया जा सकता है।"। मि ग्रेव्स ने यह स्वीकार किया है कि कार्य के विवेचना पर आधारित होने के कारण सेवा वर्गीकरण एक बठिनाई है। यह व्यक्ति से नहीं बरन् उसके द्वारा सम्पन्न होने वाले कार्यों से सम्बन्ध रखता है। यही समस्या यह है कि एक व्यक्ति अनेकों प्रकार के कार्य करता है जिनमें अलग-अलग ज्ञान, कुशलता, बठिनाई और दायित्वों की आवश्यकता रहती है।

सेवा वर्गीकरण प्रशासन में पद (Position) का अर्थ उन कर्तव्यों एवं दायित्वों के समूह से है जिनकी ओर एक कर्मचारी अपने निश्चित कार्यकारी समय में ध्यान देता है। पद बढ़ने जा सकते हैं और प्रायः बढ़ने भी जाते हैं। कार्य की योजना, संगठन की संरचना एवं कार्य क्रम के तरीके की रीति तथा कर्मचारियों की योग्यता एवं कार्य सम्पन्नता के पर्यवेक्षण द्वारा सुनिश्चित व आधार पर पदों में समय-समय पर परिवर्तन होने रहते हैं।

सेवा वर्गीकरण के मूल तत्त्व

(The Essentials of Service Classification)

सेवा वर्गीकरण या पद वर्गीकरण का अर्थ यदि स्पष्टता समझने के लिए इससे मूल तत्त्वों पर विचार करना शायद रहेगा। अमेरिका के सेवाशास्त्र प्रशासन शूरो के निर्देशक फ्रेड टेलफोर्ड (Fred Telford) ने पद वर्गीकरण के निम्नलिखित मूल तत्त्वों का उल्लेख किया है²—

1. प्रत्येक व्यक्तिगत पद से सम्बन्धित वस्तुओं के बारे में विस्तृत तथ्य एकत्रित किए जाते हैं तथा संगठन में उस पद के स्थान और स्वयं संगठन के कार्य तथा प्रशासनिक प्रविष्टि के बारे में भी तथ्यों का संकलन किया जाता है।

2. इस सूचना के आधार पर व्यक्तिगत पदों को बंधों में समूहीकृत किया जाता है। प्रत्येक बंध में आने वाले सभी पद बहुत कुछ एक जैसे होते हैं। उनके लिए समुचित कार्य सम्पन्नता हेतु एक जैसी योग्यताओं की आवश्यकता होती है, इन रीति पदों पर नियुक्ति के लिए एक समान परीक्षाएँ ली जाती हैं और सभी के लिए समान वेतन की व्यवस्था की जा सकती है।

1 H' Brooke Graves - op cit, p 127

2 Fred Telford "The classification & standardization movement in the Public Service" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, May 1924

3 सभी पदों के वर्ग की निश्चित परिभाषा अथवा व्याख्या की जाती है। इस परिभाषा में उस वर्ग के सभी कर्तव्यों का उल्लेख किया जाता है।

4 उस वर्ग के कार्य एवं दायित्वों के भ्रम निवारण के लिए कर्मचारी को प्रप्रेषित शिक्षा, अनुभव, ज्ञान, कुशलता आदि सम्बन्धी न्यूनतम योग्यताएँ लिख दी जाती हैं।

5 प्रत्येक वर्ग के कार्यों एवं दायित्वों को देखते हुए उसे तदनुकूल नाम दे दिया जाता है।

6 हमसे निम्न पदाधिकारी से उच्च पदाधिकारियों तक पदोन्नति की शृङ्खला स्पष्ट कर दी जाती है।

7 प्रत्येक वर्ग के लिए वेतन सूची का उल्लेख कर दिया जाता है। उस वर्ग में विभिन्न कर्मचारियों को प्राप्त होने वाले न्यूनतम, अधिकतम और मध्यम श्रेणी की वेतन दरें स्पष्ट कर दी जाती हैं।

8 पर वर्गीकरण की यह योजना सभी सम्प्रविष्ट लोगों को उपलब्ध करवाई जाती है। नियुक्तिकर्ता, नियंत्रणकर्ता, वित्तीय अधिकारी आदि सभी संगठनों एवं व्यक्तियों को सेवा वर्गीकरण की योजना स्पष्ट बना दी जाती है।

सेवा वर्गीकरण की विशेषताएँ

(Characteristics of a Classification Plan)

प्रायः सेवा वर्गीकरण का कार्य एवं दायित्व केन्द्रीय सेवावर्ग अधिकरण की सीमा में होता है। अन्य अधिकरण अथवा संगठन भी यदा-वदा उसकी सहायता कर देते हैं। वर्गीकरण योजना के विकास की प्रक्रिया में मुख्यतः चार सीढ़ियाँ होती हैं। प्रो स्टॉल के मतानुसार ये सीढ़ियाँ क्रमशः निम्नलिखित हैं—

1 कार्य की व्याख्या और विश्लेषण—जिन पदों का वर्गीकरण किया जाता है उनकी विभक्तताएँ एवं कर्तव्यों का विश्लेषण तथा अभिलेखन किया जाता है। सभी सम्प्रविष्ट पदों के बारे में सभी सूचनाओं के आधार पर समान कार्य के लिए समान वेतन का सिद्धान्त लागू हो सकेगा तथा पदोन्नति की रेखा बनाई जा सकेगी। यह सूचना तीन प्रकार की होगी—पद के कर्तव्यों से सम्बन्धित, दायित्वों से सम्बन्धित और आवश्यक योग्यता एवं कुशलता से सम्बन्धित। ये सूचनाएँ विभिन्न माधमों और अनेक स्रोतों से प्राप्त की जा सकती हैं। सूचना प्राप्ति के लिए प्रश्नावलियों का प्रयोग किया जाता है।

2 पदों को वर्गों में प्रवर्णित करना—विभिन्न पदों को उनकी समानता के आधार पर एक वर्ग में समूहीकृत किया जाता है। एक वर्ग (Class) विभिन्न पदों का ऐसा समूह है जिसके सभी पद अपने कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों के आधार पर विभिन्न रोजगार प्रक्रियाओं में समान व्यवहार को उचित ठहराते हैं। यह कार्य प्रदर्शन, प्रत्यक्ष और अनुमानपूर्ण है इसलिए वर्गों में सामान्यीकरण करना चाहिए। पदों का मूल्यांकन एक निश्चित विज्ञान के रूप में नहीं किया जा सकता। इसमें विषयगत व्याख्याएँ तथा मूल्यों और कठिनाइयों सम्बन्धी मनमाने अनुमान सम्मिश्र

हैं। फिर भी यह एक व्यवस्था और तर्क का व्यवस्थित प्रयोग है मन्वय पदों के सम्बन्ध में धराजकता और भ्रम पैदा जागया। सेवा वर्गीकरण की प्रक्रिया को मंदव जांचते रहना चाहिए ताकि विभिन्न पदों के सम्बन्ध में नई-नई सूचनाएँ मिल सकें। यह जांच का कार्य कर्मचारियों की मंत्र पर जाकर उनके वास्तविक कार्य-व्यवहार को देखकर किया जा सकता है।

3 वर्ग मानकों की तैयारी—जब विभिन्न पदों के कार्यएँ एवं दायित्व सम्बन्धी सूचना एकत्रित हो जाती है तथा उसके विभिन्नपण करने के बाद प्रारम्भिक वर्ग बन जाते हैं तो अगले कदम पर सामादीकरण किया जाता है। इसका मुख्य उद्देश्य एक वर्ग की परिभाषा इस प्रकार करना है ताकि उसे अन्य वर्गों में स्पष्टतः अलग किया जा सके और सम्बन्धित पद को उसमें शामिल किया जा सके। प्रत्येक वर्ग का नामकरण किया जाता है और उसके लिए आवश्यक न्यूनतम योग्यताएँ निर्धारित की जाती हैं। इस प्रक्रिया में कभी-कभी प्रारम्भिक वर्गीकरण को पूरी तरह परिवर्तित और समीक्षित भी कर दिया जाता है।

4 वर्गीकरण योजना को लागू करना—उन सीढ़ियों के बाद अगला कदम पद वर्गीकरण योजना को लागू करने तथा इसके प्रशासन में सम्बन्धित है। इस हेतु वर्गीकरण योजना को स्वीकार किया जाता है इसके प्रशासन हट अधिकारण का निर्धारण किया जाता है वर्गीय मानका का निर्धारण किया जाता है, वर्गों के लिए पदों का प्रारम्भिक आवंटन होता है वर्गीकरण व प्रशासन के लिए औपचारिक नियम स्वीकार किए जाते हैं और आवंटन सम्बन्धी क्षीतों पर मुनवाई की व्यवस्था की जाती है।

सेवा वर्गीकरण का महत्व एवं आवश्यकता

(The Importance and Necessity of Service Classification)

प्राथमिक सेवीयर्ग प्रशासन का आधारभूत होना है। पूर्व प्रत्येक प्रशासनिक कर्मचारी को पृथक् से नियुक्त किया जाता था और उनके वेतन की राशि उनके प्रतिष्ठान तथा राजनीतिक प्रभाव व आचार पर निर्भर की जाती थी। उनके परिणामस्वरूप विभिन्न विभागों, सम्स्थाओं अथवा मंत्रों में विभाग में एक जैसा कार्य करने वाले लोगों को अलग अलग दर पर वेतन देना व पयान्ति भ्रम और अगन्तव्य उत्पन्न होता था। इस स्थिति के परिणामस्वरूप कर्मचारियों का मनोबल गिर जाता था और दूसरी कुछ परेणानियाँ भी उत्पन्न होती थीं। सेवा वर्गीकरण की व्यवस्था का जन्म होने पर स्थिति में भारी कुछ सुधार हुआ। इसका मन्त्र केवल नियेयान्मक ही नहीं है बरन् इसके अनेक महारात्मक साम भी हैं, जैसे—एक ही परीक्षा के आधार पर अनेक लोगों की एक साथ नियुक्ति, प्रवन्ध को मही बजट अनुमान लगाने में सहयोगी समान कठिनाई तब समान कार्य के लिए समान वेतन की व्यवस्था करने में सहायक पदों तथा स्वयान्तरण कार्य में सुगमता आदि। कुन मिाकर यह कहा जा सकता है कि पद वर्गीकरण अन्य सभी प्रकार की सेवीयर्ग परिवर्धितों का मूल आधार है। मण्डल एवं कार्य प्रक्रिया की दृष्टि में पद

वर्गीकरण न होने पर जो अपेक्षा सम्प्राप्त हो सकती है वे सब इससे दूर हो जाती हैं और विभिन्न सेवावर्ग सम्बन्धी विषयों का व्यापक तथा वस्तुपरक संचालन सम्भव हो पाता है।

सेवा वर्गीकरण के परिणामस्वरूप पर्यवेक्षक का कार्य अनेक दृष्टियों से सुगम बन जाता है। इसकी सहायता से वह अपने कार्यों को नियोजित कर सकता है वह विभिन्न दायित्वधारियों के कार्यों का सहो प्रतिवेदन तैयार कर सकता है तथा अनेक अन्य बातें उसके सामने स्पष्ट हो जाती हैं। पद वर्गीकरण की सहायता से वह यह जानता है कि जिन कर्मचारियों का वह पर्यवेक्षण कर रहा है, उनके क्या कार्य हैं, वे कार्य कितनी कुशलता से सम्पन्न होने चाहिए, किस कर्मचारी को हिनने विशेष प्रशिक्षण और निवेदन की आवश्यकता है तथा किसी कर्मचारी ने अपने दायित्वों का निर्वाह किस सीमा तक किया है।

भर्ती के समय सेवा वर्गीकरण की व्यवस्था अनेक प्रकार से उपयोगी साधन होती है। इसके आधार पर ही भर्ती करने वाली संस्था विभिन्न पदों के लिए आवश्यक रिक्त स्थानों की घोषणा करती है, विभिन्न पदों के लिए आवश्यक न्यूनतम योग्यताएँ निर्धारित करती है, प्रत्यासी भी प्रतियोगिता में भाग लेने से पूर्व प्रपेक्षित पद के कार्यों, दायित्वों और कठिनाइयों के साथ-साथ उनसे प्राप्त सुविधा, सम्मान, वेतन, पदोन्नति के अवसर आदि से परिचित हो जाते हैं। पद-वर्गीकरण कर्मचारियों की नियुक्ति और कार्य प्रक्रिया में प्रतिरोध और दुर्गन्ध पर रोक लगाता है।

सेवा वर्गीकरण का एक मुख्य लाभ समान कार्यों के लिए समान वेतन की व्यवस्था के रूप में प्राप्त होता है। संयुक्तराज्य अमेरिका में 1921 के कार्यपालिका आदेश द्वारा कर्मचारियों के वर्गीकरण की वेतन स्तरीकरण व्यवस्था का स्थापन माना गया था। सेवा वर्गीकरण और वेतन निर्धारण कार्यों के बीच पारस्परिक सम्बन्धों की अनिश्चिता के कारण ही दोनों की अनेक बार समानार्थक मान लिया जाता है। स्टोन ¹ कथनानुसार “कर्तव्यों के वर्गीकरण का उद्देश्य वेतन प्रशासन, भर्ती प्रक्रिया, प्रवेश की योग्यताएँ और परीक्षा कार्यक्रम की प्रकृति आदि के संचालन में सहयोग देना है।”²

वर्गीकरण के उपयोग का उल्लेख करते हुए नॉरमन जे. ग्रावेल ने इसकी निम्नलिखित उपयोगिताएँ एवं लाभ बताए हैं—

१. वेतन की दरें निश्चित करना—किसी भी कार्य या पद के लिए वेतन की दर का निर्णय लेने से पूर्व प्रशासक को कई तथ्य और झिझकों की आवश्यकता

1 “But the purpose of a duties classification is to aid in the handling of such personnel matters as salary, administration and the recruitment process, entrance qualification and the nature of the testing programme”

—O. H. Stahl : op cit, p 151.

होती है ताकि सम्बन्धित कर्मचारी के कार्य तथा संगठन में उसके कर्त्तव्यों और दायि की वा स्तर जाना जा सके। 'समान कार्य के लिए समान वेतन' का सिद्धान्त व्यवहार में नहीं सार्व हो सकता है जबकि मन्तोपजनन वर्गीकरण योजना वायव्य हो। बिना वर्गीकरण योजना के विभिन्न पदों को दिए गए नाम धर्महीन बन जाते हैं और उनका न्यायपूर्ण वेतन व्यवस्था नहीं हो पाती। सममानतापूर्ण वेतन व्यवस्था पद वर्गीकरण के अभाव का परिणाम है। यह नियोजित भी हो सकती है और परिस्थितिजन्य भी।

2 प्रशासक को उत्तरदायी बनाने में सहयोगी—वर्गीकरण योजना द्वारा कार्य और पदों की धर्मपूर्ण परिभाषा की जाती है। पद का नाम लेने ही उसके दायित्वों और कर्त्तव्यों का एक चित्र हमारे सामने उभर आता है। यदि कोई कर्मचारी इस चित्र के प्रतिकूल व्यवहार करे तो उसे तुरन्त नियमित किया जा सकता है तथा उसे कार्य के लिए उत्तरदायी बना कर अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है।

3. सेवावर्ग की भर्ती अथवा धर्म और नियुक्ति में सहयोगी—किसी संगठन में किए जाने वाले कार्यों की प्रकृति सम्बन्धी सूचना प्राप्त करने के बाद ही उन पदों के लिए बुद्धिपूर्ण और भिन्न-भिन्नतापूर्ण तरीके से नियुक्तियाँ की जा सकती हैं। यदि प्रत्येक पद पर नियुक्ति के लिए अलग से विचार किया जाए और नियुक्तिकर्त्ता अलग अलग में कार्य करे तो यह महंगा और अव्यक्तपूर्ण रहेगा किन्तु यदि एक जैसे पदों को एक वृत्त में समूहीकृत कर दिया जाए तो नियुक्तिकर्त्ता अभिवरण एक माध्यम से कर्मचारियों की भर्ती कर सकता है।

4 कर्मचारियों के मनोबल और अन्तःसंचार को प्रोत्साहन—कर्मचारियों के कार्य क्षेत्र तथा में प्रभावित होता है। उदाहरण के लिए वेतन की न्यायपूर्ण दर, पदोन्नति के पर्याप्त अवसर, कार्य सम्पन्नता के लिए उचित मापदण्ड आदि। एक उचित वर्गीकरण योजना इन चीजों की स्थापना में सहयोग प्रदान करती है। यह पदों के विभिन्न वर्गों में पदोन्नति की रेखाएँ स्पष्ट करके तथा किसी पद से अपेक्षित कार्य की मात्रा और गुण निर्धारित करके कर्मचारी के मनोबल को ऊँचा उठाती है। इसी प्रकार पद वर्गीकरण योजना प्रशिक्षण कार्यक्रम और सर्वांगीण सम्बन्धी दूसरी चीजों में भी अपेक्षित सुविधा पहुँचाती है। अपेक्षित कार्य की सूचना प्राप्त होने के बाद कर्मचारी को सेवावाचनीय प्रशिक्षण देने में सुविधा रहती है। सेवा वर्गीकरण के कारण सर्वेक्षण और कर्मचारी के बीच माध्यम सम्बन्ध पड़ा होती है और इस प्रकार कर्मचारी तथा प्रबन्ध के सम्बन्ध सुधरते हैं।

5 समठानात्मक लाभ—वर्गों के निर्दिष्ट नामों का प्रयोग होने के कारण एक जैसी शब्दावली का प्रयोग सम्भव होता है। इससे प्रत्येक पद की विस्तृत व्याख्याएँ प्राप्त की जा सकती हैं। इससे बहुत उचितता को सम्बोधित किया है। पद वर्गीकरण प्रत्येक पद के वास्तविक सम्बन्धी सूचनाएँ प्रदान करके संगठन की

समस्याओं तथा प्रक्रियाओं के विश्लेषण में मदद करता है। इसके द्वारा कार्यों के दोहराव, असमयि आदि बातों का पता लगाया जा सकता है।

6 सोरसेवाओं में मूल्यों की स्थापना—वर्गीकरण के फलस्वरूप नागरिक और सरकार यह जान जाते हैं कि सेवीवर्ग प्रशासन पर होने वाले व्यय और दी जाने वाली सेवाओं के बीच एक तर्कसंगत सम्बन्ध है। इसके प्रतिरिक्त वर्गीकरण सरकारी कर्मचारियों का वेतन निश्चित करते समय सम्भावित राजनीतिक पक्षपात पर रोक लगाता है।

7 प्रबन्ध के अस्त्र के रूप में—वर्गीकरण प्रशासनिक पदसोपान विकसित करने तथा समुचित कार्य विभाजन करने में सहयोगी बन कर प्रबन्ध के कार्य को सरल बना देता है। प्रबन्ध उसकी सहायता से अपने कार्य विभिन्न स्तरों के बीच कार्य तथा स्तरों के महत्त्व के आधार पर वितरित कर देता है।

8 कर्मचारियों के सन्तोष को बृद्धि—वेतन और सेवा की अन्य शर्तों की समस्या का रूप देकर वर्गीकरण योजना एक वस्तुपरक मापदण्ड प्रस्तुत करती है और स्वेच्छाकारी दण्डों पर रोक लगाती है। कर्मचारियों को भी यह विश्वास रहता है कि कार्य की शर्तों और सुविधाओं की दृष्टि से किसी के साथ कोई अनुचित पक्षपात नहीं किया जा रहा है। उनके मन में सुरक्षा और न्याय की भावना के साथ-साथ मनोप के भाव भी जाग्रत होते हैं।

9 निर्देशन, नियन्त्रण और अभिप्रेरणा में सहयोगी—वर्गीकरण की सहायता से प्रबन्ध अपने कर्मचारियों के कार्यों का निर्देशन और नियन्त्रण कर पाता है। प्रबन्धक को यह जानने में सुविधा रहती है कि कौनसे कर्मचारी क्या कार्य कर रहे हैं तथा उन्हें क्या कार्य करना चाहिए। यदि कोई कर्मचारी अपने कर्तव्य पालन में विशेष लक्ष्मता प्रदर्शित करता है तो उसकी योग्यताओं और प्रयासों को मांग्यता दी जाती है। वर्गीकरण के रूप में उचित पदसोपान बन जाने के बाद प्रबन्ध के कर्मचारियों के सामयिक नियन्त्रण में सुविधा रहती है। प्रायोग्य तथा प्रथम कर्मचारियों को या तो निकाला जा सकता है अथवा उन्हें उन्हीं पदों पर रोक जा सकता है जहाँ से आने के योग्यता प्रदर्शित नहीं करने।

नियन्त्रण को प्रभावशाली बनाने के लिए वर्गीकरण द्वारा एकरूप कार्य के स्तर निर्धारित किए जाते हैं। योग्यता के अपव्यय को बचाने के लिए समय समय पर यह देखा जाता है कि एक कर्मचारी अपने पद और कुशलता के अनुकूल कार्य प्राप्त कर सका है अथवा नहीं। यदि इसमें अपव्यय दिखाई दे तो तुरन्त कार्यवाही की जाती है।

10 अद्यतन सेवीवर्ग अभिलेख—वर्गीकरण के कारण सेवीवर्ग अभिलेख को अद्यतन बनाए रखना सरल हो जाता है। प्रत्येक व्यक्तियुक्त कर्मचारी और सेवा के पूरे समूह के सम्बन्ध में सारी बातें अभिलेख रूप में तैयार रखी जाती हैं। प्रत्येक स्तर तथा कार्यालय समूह की सेवा के आकार का अध्ययन करने के लिए

अभिलेख उपलब्ध रहने हैं। इनके फलस्वरूप प्रबन्ध अनेक सेवा सम्बन्धी समस्याओं को सुलभाने, योजनाय की प्रवृत्तियों और रूपों का अध्ययन करने तथा सेवावर्ग के कार्यक्रमों और नीतियों की योजना बनाने में इनका सदुपयोग करता है।

सेवा अथवा पद-वर्गीकरण की सीमाएँ एवं समस्याएँ (The Limitations and Problems of Service or Position Classification)

सेवा अथवा पद वर्गीकरण करने वाले अधिकारी का यह मुश्किल कर्तव्य है कि वह समान कार्य उत्तरदायित्व एवं कठिनाई वाले पदों को एक वर्ग विशेष में निश्चिन कर दे। ऐसा काल समय वह उस पद के कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का अध्ययन करेगा। यदि कोई पद अपने वर्ग के उत्तरदायित्वों में भिन्न बन चुका है तो उसे उस वर्ग से निष्कास लेगा। सेवा अथवा पद-वर्गीकरणकर्ता केवल तथ्यों का अध्ययन करता है। वह पद को कब-कब उरी रूप में देखता है जैसा कि वह है। इस अधिकारी का पदों के कार्यों में हेर फेर करने आन्तरिक सचिवालय में परिवर्तन करने, किसी कर्मचारी को पदोन्नत या पदावनत अथवा स्थानान्तरित करने का अधिकार नहीं होता। पद वर्गीकरण के कार्य पर ये कुछ सीमाएँ हैं। पद-वर्गीकरण का कार्य, जैसा कि डॉ. ह्यूडन का कथन है, एक अत्यन्त कठिन और अप्रतिष्ठित कार्य है। इस जोत्तिमपूर्ण कार्य को करने के लिए जिन परीक्षकों एवं विश्लेषणकर्ताओं की आवश्यकता हो व तकनीकी योग्यता सम्पन्न होने चाहिए। उनमें सामान्य स्तर से अधिक सामाजिक बुद्धि होनी चाहिए क्योंकि उनके कार्य से लोगों के नाराज होने की सम्भावनाएँ अधिक रहती हैं। उनमें इतनी योग्यता एवं कुशलता होनी चाहिए कि नाराज कर्मचारी या प्रशासनिक अधिकारी भी उन्हें ईमानदार समझे। जिन समय वे प्रमाण एकत्र करें और गवाहों की परीक्षा करें तो उनमें एक न्यायाधीश की सी निष्पक्षता और वस्तुनिष्ठता होनी चाहिए। अधिकारियों की वर्गीकरण सचिवालय के कार्यों का पुरा-पुरा ज्ञान होना चाहिए। यद्यपि वे अधिकारी खोदनेवा आयोग एवं पद-वर्गीकरण योजना के प्रति अपनी स्वामित्व रखें तथापि इनका अधिक स अधिक प्रभाव यह होना चाहिए कि कानून की सीमाओं में रहकर विभागा को अधिक से अधिक सहायता प्रदान करें। ये अधिकारी पद-वर्गीकरण के लक्षणों एवं सामान्य सिद्धान्तों से भी परिचित होने चाहिए ताकि उनका कोई कार्य विपरीत दिशा में प्रभावित न हो सके।

सेवा अथवा पद वर्गीकरण की प्रक्रिया के मार्ग में व्यावहारिक दृष्टि में जा अनेक समस्याएँ उत्पन्न होती हैं, वे इस प्रकार हैं—

1. सबसे बड़ी समस्या यह उठती है कि किसी पद का वर्ग में किस प्रकार सम्मिलित किया जाए, यह निश्चय किस प्रकार किया जाए कि प्रमुख पद प्रमुख वर्ग में आना चाहिए। कई बार ऐसा होता है कि घनत्व-घनत्व दिग्गज वाले पदों में भी सुप्रभुत समानता रहती है जबकि एक समान लक्षण वाले पदों के बीच मौखिक असमानता के तत्त्व दिखाई देने हैं। कार्यों एवं उत्तरदायित्वों की रेखा गहरी भर

नर सेना ही वर्गीय नहीं है, उनका महत्त्व की दृष्टि से मूल्यांकन किया जाना बहुत जरूरी है। यह वास्तव में जिनका महत्त्वपूर्ण है उनका ही जटिल एवं कठिन भी है। उदाहरण के लिए यदि प्रत्येक कार्यालय के वरिष्ठ लिपिक को समान सम्मान प्राप्त हो, उनके साथ एक जैसा व्यवहार किया जाए तथा सेवा सम्बन्धी सुविधाएँ, वेतन आदि एक समान प्रदान किए जाएँ तो इसे न्यायपूर्ण नहीं कहा जा सकता। कई कार्यालयों में वरिष्ठ लिपिक पर इतना कार्यभार होता है कि उसे सैन्य सेने को फुरतन नहीं होनी जबकि कुछ अन्य कार्यालयों में वरिष्ठ लिपिक किसी प्रकार अपना समय व्यतीत करने की क्षमता में रहते हैं। एक का सिर उत्तरदायित्वों के बोझ से झुका रहता है जबकि दूसरा इनसे मुक्त रहता है। इन दोनों को एक ही वर्ग में वर्गीकृत करना उचित नहीं होगा।

2 पदों को वर्गीकृत करने के लिए निश्चित नियम नहीं होता जिसके आधार पर दो पदों को एक ही वर्ग में रखा जा सके। शिक्षा, कर्तव्य, उत्तरदायित्व, कार्य की कठिनाईयाँ, जटिलताएँ—ये सब इतने अधिक मापदण्ड हैं कि प्रायः उचित निर्णय लेना कठिन हो जाता है। इन मापदण्डों में परस्पर सघर्ष उत्पन्न होने की सम्भावनाएँ भी रहती हैं। यदि एक बात समान है और दूसरी बात भिन्नमान है तो निर्णायक तत्त्व किसे माना जाएगा, यह स्पष्ट नहीं होता।

3 जब पदों का वर्गीकरण करने में व्यक्तिगत बल की विशेषताओं पर अधिक ध्यान दिया जाता है तो पदों के अनेक वर्ग बन जाते हैं जिनके बीच बहुत कम अन्तर रह जाता है। इस प्रक्रिया में पदोन्नत सोपानों की मात्रा बढ़ जाती है और एक पदाधिकारी को बीसवीं पद तक पहुँचने के लिए बहुत सोपानों पार करनी होती है। इसके फलस्वरूप कर्मचारियों व पदाधिकारियों का मनोबल गिर जाता है और कार्यों के प्रति उनका उत्साह भीषण पड़ जाता है।

4 सेवा प्रणाली पद वर्गीकरण कई बार अधिकारियों के बीच सघर्ष उत्पन्न कर देता है। उनमें परस्पर द्वेष तथा मन-मुटाव पैदा हो जाते हैं। सरकारी सेवाओं में वर्गीय भावना कुल मिलाकर प्रशासनिक असुविधाओं का कारण बन जाती है।

5 केन्द्रीय एवं राज्य स्तरीय कर्मचारियों के कार्य की स्थिति एवं समस्याओं में पर्याप्त भिन्नता रहती है। अतः इन दोनों स्तरों पर पद-वर्गीकरण के लिए कोई निश्चित आधार नहीं अपनाया जा सकता जिसके परिणामस्वरूप पद वर्गीकरण बहुत ही बन जाता है और इसलिए इसमें पर्याप्त भ्रम रहने की गुंजाइश रहती है।

सेवा प्रणाली पद वर्गीकरण के विभिन्न प्रशासनिक समस्याओं पर टोरे ने विस्तार से चर्चा की है। उनके मतानुसार ये समस्याएँ निम्न हैं—

- (1) अपर्याप्त रूप से तैयार किए हुए पद विवरण (Inadequately prepared position descriptions),
- (2) व्यक्तिगत वर्गीकरण सम्बन्धी कार्यों के लिए आवश्यक कालावधि (Length of time required for individual classification action),

- (3) प्रामाणिक पद-विवरण (Out dated position descriptions),
- (4) दबाव (Pressures),
- (5) अपूर्ण वर्ग-विवर्णिकरण (Incomplete class specification)
- (6) कर्मचारी और पर्यवेक्षक में विश्वास का अभाव (Lack of confidence between employee and supervisor),
- (7) यह विश्वास कि उच्चस्तरीय पदा को पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व सौंपना आवश्यक है (Belief that supervisory responsibility is necessary for allocation to higher level position*)
- (8) सुरक्षात्मक प्रयास (Security precautions), एवं
- (9) वर्गीकरण-प्रक्रिया का दुरुपयोग (Misuse of classification process)

सेवा व्यवस्था पद वर्गीकरण की एक स्वस्थ व्यवस्था

(A Sound System of Service or Position Classification)

प्रशासनिक संगठनों में किया जाने वाला पद वर्गीकरण सेवावर्ग प्रणाली की एक महत्वपूर्ण एवं केन्द्रीय भागपूर्ण की समस्या है जिसका मनोपत्रनक समाधान इस बात की तय करने में प्रभावशाली रूप में भाग लेता है कि संगठन में कार्यकुशलता रहेगी व्यवस्था नहीं और रहेगी तो किस मात्रा में रहेगी। पद-वर्गीकरण का रूप कैसा रखा जाए और उसमें किन विशेषताओं की सम्मिलन किया जाए—इस सम्बन्ध में लोक प्रशासन के विचारकों ने अनेक महत्वपूर्ण सुझाव प्रस्तुत किए हैं—

प्रथम, यह कहा जाता है कि पदों का वर्गीकरण उत्तरदायित्व के आधार पर किया जाए, कार्यों के आधार पर नहीं। कार्य तो दो अधिकारियों के समान हो सकते हैं जबकि तुलनात्मक रूप से एक अधिकारी के कार्य कुछ अधिक हो सकते हैं किन्तु उस दृष्टि में उनके स्तर का निर्धारण करना उपयुक्त नहीं है। उच्च पद उभी अधिकारी को सौंपा जाता चाहिए जो अधिक उत्तरदायित्व से युक्त हो।

दूसरे, यह सुझाया जाता है कि वर्गीकरण का रूप स्पष्ट होना चाहिए। अपरिपक्व वर्गीकरण संगठन के कर्मचारियों के दिम में घनक प्रकार के भ्रम पैदा कर अनेक समस्याओं को जन्म देता है। पद वर्गीकरण की कठोर बड़ी योजना महत्व हो पानी है जिसमें सभी पदाधिकारी व्यवस्थित हो जाएँ। स्पेन महोदय ने निष्कर्ष है कि जो पद-वर्गीकरणकर्ता ध्यान तकनीकी ज्ञान को गुप्त रखता है वह अपने संगठन में प्रायः अच्छे सम्बन्ध नहीं रख पाता।

तीसरे, कुछ विचारकों का कहना है कि सेवा व्यवस्था पद-वर्गीकरण की योजना में कुछ स्थायित्व रहना चाहिए, क्योंकि यदि उसमें प्रतिदिन परिवर्तन की नीति अपनाई गई तो उससे प्रत्याजित लाभ प्राप्त नहीं हो पाएँगे। एक वर्ग के लिए मात्र कुछ योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं—जब कुछ दूसरी, व्यवस्था मात्र उन वर्ग का नाम कुछ रखा गया है और जब कुछ और तो हम सबके परिणामस्वरूप संगठन में पर्याप्त भ्रम उत्पन्न हो जाएगा।

चोथे, अधिकांश अमेरिकी लेखक यह मानते हैं कि सेवा-स्वा स्थायी चीज नहीं है। राजनीति, भाषा, सामाजिक एवं अन्य तत्वों में मोड़ आने पर प्रशासनिक अधिकारियों के उत्तरदायित्वों की प्रकृति एवं मात्रा में गम्भीर परिवर्तन हो जाते हैं। इन परिवर्तनों के अनुसार यदि पद-वर्गीकरण की योजना में भी संशोधन न किए गए तो वह असामयिक (Out of date) बन जाएगी। वर्गीकरण योजना को सामयिक रखना अत्यन्त आवश्यक है। इसके लिए उसका समय-समय पर निरूपण मूल्यांकन होता रहना चाहिए।

पाँचवें, पद-वर्गीकरण की एक अच्छी योजना प्रायः सहकारी प्रयास (Co-operative Effort) होती है। योजना की मार्थकता एवं प्रभावशीलता इस बात पर निर्भर करती है कि संगठन में इस समस्या और स्वीकार किया जाए, इसके लिए वर्गीकरण की प्रक्रिया में भाग लेने को उम्ह प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। योजना के विकास एवं क्रियान्विति में भागीदारों की समान रूप से भाग लेना चाहिए। वर्गीकरण के लक्ष्यों को विभागों एवं सम्भागों के मध्यस्थों के सम्मुख प्रकटी कर स्पष्ट कर देना चाहिए, इकाई के सभी कर्मचारियों से मिलना चाहिए तथा योजना की बनते समय कर्मचारी मध्य के प्रतिनिधियों का सहयोग लेना चाहिए। इन सभी की यह आवश्यकता है कि वे प्रत्येक स्तर पर आलोचना एवं सुझाव प्रस्तुत कर सकें।

छठे, पद-वर्गीकरण के वर्गों के बीच में रिक्त स्थान नहीं होना चाहिए, यर्थात् वे एक-दूसरे से जुड़े हुए हों। पद-सोपान की भाँति सर्वोच्च पद एवं निम्न पद के बीच अनेक ऐसी कड़ियाँ हों जो उनको जोड़ने का कार्य करें। ऐसा न होने पर वर्गीकरण की व्यवस्था पदान्तर के कार्य को अत्यन्त जटिल बना देती है।

सातवें, पद-वर्गीकरण की एक अच्छी योजना को केवल अनुशासन, पदोन्नति अथवा नियन्त्रण के लिए ही नहीं, बल्कि मुख्यतः मनोबल को ऊँचा उठाने, प्रेरणा पैदा करने एवं कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए संचालित किया जाना चाहिए। यह योजना संगठन के कार्यों में एकरूपता, प्रभावकता, क्रियान्विति की गति एवं लोचशीलता कायम रखने वाली होनी चाहिए।

आठवें, इनमें उन कर्मचारियों एवं अधिकारियों की अपीलें सुनने का प्रावधान भी होना चाहिए जिनको पद-वर्गीकरण की इस योजना से किसी प्रकार का अभाव-प्रभाव हो। वर्गीकरण में पदों के बीच नाम आदि के आधार पर ऐसा अन्तर न रखा जाए कि उनमें वर्ग-समर्थ पैदा हो जाए।

सेवा वर्गीकरण की प्रमुख प्रणालियाँ (Major Systems of Service Classification)

विभिन्न देशों में प्राप्त सेवा वर्गीकरण व्यवस्थाओं की छोटे रूप से दो वर्गों में विभाजित किया जा सकता है। इनमें एक ग्रेट ब्रिटेन में तथा दूसरी संयुक्तराज्य अमेरिका में उपलब्ध होनी है। संयुक्तराज्य अमेरिका की वर्गीकरण व्यवस्था अधिक

विकास और कठोर है। यह पद और वर्गीकरण की अवधारणाओं पर आधारित है। पद का अर्थ उन वस्तुओं और उत्तरदायित्वों से है जिनके प्रति किसी व्यक्ति में समय और ध्यान देने की आशा की जाती है, दूसरी ओर वर्ग ऐसे पदों का समूह है जिनका वेतन और अन्य रोजगार प्रक्रियाएँ दूसरे वर्गों के पदों से भिन्न हैं। संयुक्तराज्य में मुख्य मान्यता यह है कि किसी पद की स्थिति उसके द्वारा सम्पन्न कार्यों पर निर्भर है व्यक्ति की पूर्व सेवा पर नहीं। यहाँ व्यक्ति को नहीं बरन् उसके पद को महत्त्व दिया जाता है।

ग्रेट ब्रिटेन में ट्रेजरी श्रेणियों¹ की सेवाएँ सामान्य कार्यात्मक श्रेणियों के आधार पर कुछ व्यापक सेवाओं से युक्त होती हैं। तदनुसार ये सेवाएँ प्रशासनिक श्रेणी, निष्पादन श्रेणी टक्कावर्ती, सेवन सहायक, निविद राशि में विभाजित की जाती हैं। इन श्रेणियों में भर्ती के समय इस बात का ध्यान रखा जाता है कि विभिन्न पदों पर चुनी प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा तयपुवका को नियुक्त किया जाए। नती परीक्षाओं में प्रत्याशी की तकनीकी और शैक्षणिक तथा विशेषज्ञतापूर्ण योग्यताओं की अपेक्षा सामान्य योग्यता और बुद्धि पर विशेष ध्यान दिया जाता है। सरकार का कार्य नहीं किण्व पदाधिकारियों के आधार पर वर्गीकृत नहीं किया जाना बरन् बड़े बड़े लण्डों में विभाजित किया जाता है। विभिन्न लण्डों के लिए विशेष स्तर की शैक्षणिक योग्यता माने किसी भी योग्य प्रत्याशी का नियुक्त किया जाता है। ट्रेजरी श्रेणियों के बाहर अधिकांश विभागीय सेवाएँ अपने पद वर्गीकरण में मतापेक्ष करते, संयुक्तराज्य अमेरिका की व्यवस्था में अधिक निकट हो गई हैं। ये सेवाएँ मुख्य तकनीकी और वैज्ञानिक प्रवृत्ति की हैं और इसलिए इनमें कार्यो तथा दायित्वों के आधार पर व्यवस्थित वर्गीकरण अपनाया गया है।

अमेरिकी और ब्रिटिश पद वर्गीकरण व्यवस्थाओं का अन्तर मुख्यतः पद (Position) और श्रेणी (Rank) का अन्तर है। श्रेणी की मान्यता यह है कि वेतन, सम्मान, अधिकार इत्यादि के द्वारा व्यक्ति को प्राप्त होने वाला स्तर एक भिन्न चीज है, चाहे उस सम्पन्न करने के लिए कार्य कुछ भी दिया गया हो। इस अवस्था में किसी कर्मचारी का व्यावसायिक भविष्य कुण्ठित किए बिना प्रावधानानुसार वहीं भी उसकी सेवाओं का उपयोग किया जा सकता है। दूसरी ओर अमेरिकी व्यवस्था में पद की धारणा यह है कि व्यक्ति का स्तर उसके द्वारा किए जाने वाले कार्य पर निर्भर करना है न कि उस व्यक्ति पर जो कार्य सम्पन्न करना है। दोनों व्यवस्थाओं का यह अन्तर अधिक आधारभूत और मौलिक नहीं है, बरन् मुख्य अन्तर जोर देने और मापन का है।

पद वर्गीकरण के अर्थ, महत्त्व स्वरूप तथा रूपों के सम्बन्ध में कुछ प्रारम्भिक जानकारी के बाद अब हम विचारणीय देना में पद वर्गीकरण की स्थिति का विशेष में अवलोकन करेंगे।

ग्रेट ब्रिटेन में सेवा वर्गीकरण

(Service Classification in Great Britain)

ग्रेट ब्रिटेन में व्यापक रूप से लोकसेवाओं को चार श्रेणियों में विभाजित किया जाता है, ये हैं—(i) औद्योगिक तथा गैर-औद्योगिक सेवा—औद्योगिक लोक-सेवक वे कहलाते हैं जिन्हें अस्त्र फैक्ट्रियाँ जैसे स्थानों में नियुक्त किया जाता है। इनका वेतन सम्बन्धित उद्योग द्वारा ही निर्धारित होना है तथा इन्हें व्यावसायिक सघों में मगटित रहने की सुविधा रहती है। डाकघर के कार्यकर्ता भी औद्योगिक लोकसेवक माने जाते हैं किन्तु इनका वेतन राष्ट्रीय छिड़ते परिपदों के समझौते द्वारा निर्धारित किया जाता है। गैर-औद्योगिक लोकसेवाएँ वे श्रेणी हैं जो औद्योगिक की परिभाषा में नहीं आती। (ii) सुस्थापित और गैर-सुस्थापित सेवाएँ—सुस्थापित लोकसेवक वे कहे जाते हैं जिनकी नियुक्ति राजकोष द्वारा स्वीकृत सुस्थापित पदों पर होती है। दूसरी ओर गैर सुस्थापित लोकसेवक वे हैं जो या तो अस्थायी पदों पर नियुक्त हैं अथवा अस्थायी किन्तु गैर-सुस्थापित पदों पर हैं तथा उनकी स्थायी नियुक्ति अगनी विचारधीन है। (iii) राजकोषीय अथवा विभागीय श्रेणी—विभागीय लोकसेवक सामान्यतः एक विभाग तक प्रतिबन्धित होते हैं और उनकी सेवा की अगने बहुत कुछ उनके विभाग द्वारा नियन्त्रित होनी है। राजकोषीय श्रेणी के लोक-सेवक किसी विशेष विभाग के लिए नहीं बरन् सामान्यतः विभाग के लिए नियुक्त किए जाते हैं और उनकी सेवा की अगने राजकोष द्वारा निर्धारित होनी है। (iv) सामान्य और विशेषज्ञ सेवाएँ—विशेषज्ञ सेवाएँ वे होती हैं जो वैज्ञानिक, तकनीकी या व्यावसायिक प्रकृति के कार्य सम्पन्न करती हैं। वकील, डॉक्टर, अभियन्ता, प्रयोगशाला सहायक आदि सेवाएँ इसी श्रेणी में आती हैं। इनके प्रतिरिक्त सेवाएँ सामान्य की श्रेणी में आती हैं।

ब्रिटिश लोकसेवा के उच्च वर्गों में परस्पर अनिराव और दुहराव है। यहाँ 1853-54 में ट्रेवीनियन नार्थकोट प्रतिवेदन के सुझावों के आधार पर त्रिवर्गीय लोकसेवाओं का विकास हुआ किन्तु इन त्रिवर्गीय रूप रचना में ग्रेट ब्रिटेन की वर्तमान लोकसेवाएँ शामिल नहीं हो पायीं। आज सरकारी प्रशासन के बढ़ते हुए क्षेत्र के अनुसार अनेक नई व्यावसायिक सेवाएँ प्रारम्भ हुई हैं, जो इन तीनों वर्गों में नहीं आती।¹ प्रोफेसर ई एन ग्लेड्डन ने ब्रिटिश लोकसेवाओं को मोटे रूप में तीन भागों में वर्गीकृत किया है—(i) गैर-औद्योगिक नागरिक सेवा, (ii) औद्योगिक नागरिक सेवा तथा (iii) महामहिम की राजनयिक सेवा। इनमें से प्रथम श्रेणी को उन्होंने पुनः इन भागों में वर्गीकृत किया है—(क) प्रशासनिक वर्ग, (ख) निष्पादकीय, लिपिकीय तथा अन्य कार्यालय सम्बन्धी वर्ग, (ग) व्यावसायिक, वैज्ञानिक एवं वैज्ञानिक एवं तकनीकी वर्ग, (घ) छोटे तथा सहायक वर्ग।

1 "The service generally has a much greater complexity than the three class pattern suggests."

ग्रेट ब्रिटेन की वर्तमान लोकसेवाएँ मूलतः 19वीं शताब्दी की उपज हैं। 19वीं शताब्दी तक यहाँ लोकसेवाओं के संगठन का सामान्य रूप नहीं उभर सका था। तब सर्वप्रथम पट्रनज (Patronage) पर आधारित थी, नियुक्ति का कोई स्वीकृत मापदण्ड नहीं था तथा वेतन-भुगतान का मानक तरीका नहीं था। ट्रेवेलियान नार्थकोट (Trevelyan Northcote) ने 1854 में प्रस्तुत प्रतिवेदन में इस सम्बन्ध में सुझाव दिए। डा. सुम्माको की अध्यक्षता में 1855 और 1870 में स्वीकार किया गया। 1870 में सभी सेवाओं को एक ही सेवा में एकीकृत कर दिया गया तथा उनके लिए माध्यम वेतन एवं सेवा नियुक्ति की दूरी निर्धारित की गई। इसका बाद रिडले कमिशन-1890 (Ridley Commission-1890) मैकडोनेल कमिशन-1914 (Mac-Donnell Commission-1914) ग्लडस्टोन कमिशन-1918 (Gladstone Commission-1918) टोमलिन कमिशन-1931 (Tomlin Commission-1931) तथा फुल्टन कमेटी-1966 (Fulton Committee-1966) आदि के द्वारा लोकसेवाओं के वर्गीकरण को अधिक व्यावहारिक, लघुगण, उपयोगी तथा कार्यकुशल बनाने के लिए सुझाव दिए गए।

उक्त ऐतिहासिक एवं परिचयात्मक पृष्ठभूमि के बाद हम ब्रिटिश लोकसेवा के कुछ प्रमुख वर्गों का संक्षेप में विवेचन करेंगे।

(1) प्रशासनिक वर्ग

(The Administrative Class)

ग्रेट ब्रिटेन की नागरिक सेवा के सभी उच्च पदों पर इस श्रेणी के सदस्य शामिल हैं। 1966 में इसकी संख्या लगभग 2500 थी। इन पदों पर नियुक्तियाँ अधिकतर योग्यतर स्तानों के माध्यम से की जाती हैं किन्तु इनके पद (लगभग 40%) आन्तरिक पदोन्नति व्यवस्था के माध्यम से परिवर्तन द्वारा भी प्राप्त की जा सकती हैं। यह श्रेणी प्रशासनिक वर्ग की पुरानी है जो एक तरह से समस्त व्यवस्था में सम्मिलित है और दूसरी ओर प्रशासन की अधिकांश सुझावों में।¹

साधारणतः इस वर्ग के प्रशासकों का कार्य सरकारी नीति की रचना, सरकारी पत्रों का समन्वय तथा विभागों का सामान्य प्रशासनिक नियंत्रण करना है। कमी-कमी नीति-रचना के कार्य में इस वर्ग का योगदान अत्यन्त अधिक होता जाता है। इस वर्ग के प्रशासनिक कार्य पृष्ठभूमि में चले जाते हैं। इस वर्ग के कुछ प्रमुख कार्य ये हैं—

(1) वित्तीय कार्य (Financial Functions)—ये प्रशासनिक व्ययों का पूर्व अनुमान लगते हैं, वित्तीय कार्यों पर वित्तीय नियन्त्रण स्थापित करते हैं, उपयुक्त विनियोग कार्यक्रमों की पुनरीक्षा करते हैं।

1 "This class is the hub of the administrative wheel, on one side it is attached to the Parliamentary machine, on the other to the Executive arm of the Administration" —Herman Finer *The Theory and Practice of Modern Government*, Asia, 1965, p. 763

2 M. P. Barber - *Public Administration*, M. E. Handbooks, 1972, p. 61

(ii) नीति रचना (Policy Formulation)—ये अधिकारी सरकार की नीति के विकास, रूप-रचना एवं कार्यान्वयन से सम्बन्ध रखते हैं। ये कई नीतियों के सम्बन्ध में सरकार को सुझाव तथा परामर्श देते हैं। ये मन्त्रियों के भावनों के लिए विषय सामग्री तैयार करते हैं। नीति सम्बन्धी कार्य का सम्पादन करते समय इन अधिकारियों को आवश्यकानुसार राष्ट्रीय उद्योगों के साथ समझौता बांटाई करनी होती है। ये निजी क्षेत्र के साथ सहयोग करते हैं तथा स्थानीय अधिकारियों से बातें करते हैं।

(iii) प्रबन्ध सम्बन्धी कार्य (Management Function)—ये विभागीय स्थापना सम्भाग तथा एटॉर्न प्रबन्ध को निर्देशन प्रदान करते हैं। प्रत्येक विभाग में एक केंद्रीय स्थापना सम्भाग होता है जो कि प्रवर सचिव के अधीन कार्य करता है। प्रशासनिक वर्ग का यह प्रबन्धकार्य कार्य प्रवेश द्वार आलोचना का विषय बनाया जाता है।

(iv) समिति कार्य (Committee Work)—प्रशासनिक वर्ग के सदस्यों का काफी समय समितियों में व्यतीत होता है। ये समितियाँ विभागीय प्रवक्ता मन्त्रिपरिषद् के दो प्रकार की हो सकती हैं। मन्त्रिपरिषद् के समितियों के माध्यम से लोकसभा के बीच सम्बन्ध स्थापित किया जाता है।

प्रशासनिक वर्ग में वर्गों के दो तरीके हैं। प्रथम तरीके में पहले तो सामान्य योग्यता की जाँच के लिए निम्नित परीक्षा होती है और उसके तत्पश्चात् कार्य की मौखिक साक्षात्कार किया जाता है। दोनों के आधार पर योग्यता सूची तैयार की जाती है। दूसरा तरीका प्रथम या द्वितीय श्रेणी की उपाधि प्राप्त प्रत्याशियों के लिए होता है। इसमें प्रारम्भिक परीक्षा के बाद परीक्षकों द्वारा दो या तीन दिन तक प्रत्याशी का मूल्यांकन किया जाता है। यह 'House Party Method' कहा जाता है। इसमें प्रत्याशी का सामान्य ज्ञान, अभिव्यक्ति की क्षमता, समिति कार्य में भाग लेने की क्षमता आदि का अवलोकन किया जाता है। इन परीक्षाओं के बाद प्रत्याशी का साक्षात्कार लिया जाता है तथा उसके स्वभाव, व्यक्तित्व, बुद्धि आदि की जानकारी की जाती है।

प्रत्यक्ष मंत्री द्वारा दाने वाले प्रशामकों के निम्न प्रवेशोत्तर प्रतिक्षण की व्यवस्था की जाती है। प्रत्येक प्रत्याशी का विभिन्न मन्त्रालयों के वरिष्ठ अधिकारी के सहायक के रूप में दो वर्षों तक रखा जाता है। नव प्रशासनिक अध्ययन केन्द्र में 20 सप्ताह तक उसे सामान्य औद्योगिक एवं आर्थिक विषयों का ज्ञान कराया जाता है। बाद के दो या तीन वर्षों वह पुनः किसी अधिकारी के सहायक का कार्य करता है तथा बाद में एक वर्ष के लिए मन्त्री प्रवक्ता स्थायी सचिव के निजी कार्यालय में कार्य करता है।

प्रशासनिक वर्ग की कार्य-प्रशिक्षण तथा रूप-रचना की आलोचना करते हुए कई बाने बड़ी जाती हैं। इनमें कुछ मुख्य ये हैं—

विशेषज्ञ वर्ग इन पदों से बाहर रह जाते हैं। यद्यपि निष्पादक वर्ग के अधिकारियों को प्रबन्ध के क्षेत्र में महत्वपूर्ण अनुभव प्राप्त हो जाता है फिर भी वे अपने विभागों के शीर्षस्थ पदों में बचिन रहते हैं।

इस वर्ग की सेवाओं के कार्य संचालन के बारे में मुख्यतः ये आलोचनाएँ प्रस्तुत की जाती हैं—(1) इन अधिकारियों को कार्य करते हुए प्रबन्ध की तकनीकों का विषय ज्ञान तथा अनुभव हो जाता है किन्तु फिर भी इसे मान्यता नहीं दी जाती और उच्च पदों पर इनको पदोन्नति के अवसर नहीं मिलते। कारण यह है कि सेवाओं में वर्गों के बीच मो-नी दीवार रहती है जिसे पार नहीं किया जा सकता।

(11) इसके प्रतिरिक्त मान्यता यह है कि पदोन्नति के लिए केवल विशेषज्ञ बन जाना ही पर्याप्त नहीं है बरन् समग्र प्रशासनिक क्षमता प्रदर्शित की जानी चाहिए। आलोचकों का कहना है कि प्रबन्ध कार्य की बढ़ती हुई वैज्ञानिक प्रवृत्ति के कारण इन पदों पर वैज्ञानिक अधिकारियों की सेवाओं का लाभ उठाया जाना चाहिए किन्तु ऐसा ही नहीं पाता क्योंकि विशेषज्ञ ऐसी से निष्पादक ऐसी में स्थानान्तरण का कोई प्रावधान नहीं है। यदि ऐसा स्थानान्तरण हो भी जाए तो स्तर की हानि की सम्भावना है। (111) निष्पादक वर्ग के कार्यकर्ताओं को विशेषज्ञ बनने के लिए कोई प्रेरणा नहीं रहती।

निष्पादक वर्ग के कर्मचारियों की संख्या 1965 में 77,800 थी।

(3) लिपिक वर्ग

(The Clerical Class)

इस वर्ग में सामान्य लिपिक वर्ग के कर्मचारी शामिल हैं जो उच्च लिपिकीय एवं लिपिकीय अधिकारियों के रूप में विभाजित रहते हैं। साथ ही लिपिकीय सहायक वर्ग भी इसमें शामिल है। इन पदों पर प्रत्यक्ष स्तरों G C E O स्तर के मानक पर होती है तथा लिपिकीय सहायकों और अन्य नीचे की श्रेणियों से पदोन्नति के माध्यम से होती है।

इन वर्ग के कर्मचारियों (लिपिकीय सहायकों) के कार्य ईस्टाकोड (Estacode) में इस प्रकार वर्णित हैं—मासिकीय एवं अभिलेखों को तैयार करना तथा जाँच करना, उच्च अधिकारियों के निरीक्षण में रखकर अन्य अभिलेख तैयार करना, सरल तरीके से पंजीकरण कार्य करना तथा सरल प्रकृति का पत्र व्यवहार करना। लिपिकीय अधिकारियों के कार्य में ये सभी तो शामिल हैं ही, इनके प्रतिरिक्त वे लेखों की जाँच करते हैं, सरल प्रारूप रचना करते हैं, लिपिकीय सहायकों के कार्यों का पर्यवेक्षण करते हैं तथा वह सामग्री एकत्रित करते हैं जिसके आधार पर निर्णय लिया जा सके।

इस वर्ग के कर्मचारियों की संख्या लगभग 2,00,500 है। इनकी पदोन्नति जूनियर स्तर के निष्पादक वर्ग में हो जाती है। पलट निष्पादक लिपिकीय (Executive-Clerical) क्षेत्र अब प्रशासनिक पदस्रोतों का एक अंग बन गया है।

स्वचालितों का अधिकारिक प्रयोग होने के साथ ही इस वर्ग के कर्मचारियों का कार्य गम्भीर रूप में बढ़ता गया है।

घातोलचक्रों में इस वर्ग की कार्य-प्रणाली एवं स्थिति के बारे में कुछ घातोलचक्रों की हैं—(i) लिपिकीय अधिकारियों को पर्यवेक्षण-आत्मक दायित्व अर्पेक्षाकृत कम दिए गए हैं, (ii) इस वर्ग में अतिरिक्त कार्य विभाजन किया जाता है और इसलिये किसी पूरे कार्य का दायित्व किसी एक व्यक्ति का नहीं रहता, (iii) लिपिकीय अधिकारी एवं सहायक का अन्तर अनावश्यकतया मानव-शक्ति का अत्यन्त है, (iv) लिपिकीय अधिकारियों के व्यावसायिक विकास के लिए बहुत कम प्रयास किए गए हैं, (v) उच्चतर लिपिकीय अधिकारियों के वेतन की समाप्ति के बाद इस वर्ग के कर्मचारियों की निष्ठादायक वर्ग में परीक्षा-निर्वाह का मार्ग रोक गया है। दोनों वर्गों के बीच का फुल टूट गया है।

उक्त तीनों वर्गों के अतिरिक्त कुछ अन्य सेवाएँ भी ब्रिटिश लोक प्रशासन में कार्यरत हैं। इनका संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार है—

(4) व्यावसायिक, वैज्ञानिक एवं तकनीकी वर्ग

(Professional, Scientific and Technical Classes)

इस वर्ग के कार्यकर्ताओं की कुल संख्या लगभग 82,000 है। इस समूह के कर्मचारी प्रशासनिक वर्ग के निर्देशन में कार्य करते हैं। कुछ अन्य विभागों में कानूनी, भौतिक तथा वैज्ञानिक कार्य का परिष्कृत एवं व्यावसायिक लोका के द्वारा मरता है, इनका स्तर प्रशासनिक अधिकारी के समान होता है। परम्परागत रूप में व्यावसायिक तथा वैज्ञानिक कर्मचारियों को पृथक् इकाइयों में संगठित किया जाता है तथा प्रत्येक विभाग के कार्य का दायित्व सामान्य प्रशासनिक विभाग में रखा जाता है। सामान्य तथा व्यावसायिक कर्मचारियों का घातली सम्बन्ध पर्याप्त विवाद का विषय बना है। इस विवाद को तब बरतते हैं सरल कार्य नहीं है क्योंकि प्रत्येक विभाग में वैज्ञानिक अधिकारियों की स्थिति एवं कार्य अलग-अलग हैं।

(5) छोटे तथा सहायक वर्ग

(Minor and Auxiliary Classes)

प्रशासनिक, निष्पादक, व्यावसायिक तथा वैज्ञानिक प्रवृत्ति के सभी अधिकारियों को दिन-प्रतिदिन का कार्य सम्भालने के लिए सहायकों की निम्न आवश्यकता है। इनका कार्य एवं व्यवस्था विभिन्न विभागों में अलग-अलग होता है। इनको उच्च वर्ग के पदा पर पदोन्नति का अवसर प्राप्त होता है किन्तु वे अधिकतर अपनी स्थिति में ही अग्रगण्य रहते हैं। इन पर अन्तिम नियंत्रण परिष्कृत वर्ग के कार्यकर्ताओं का रहता है।

(6) औद्योगिक लोकसेवा

(Industrial Civil Service)

इस वर्ग के कर्मचारियों की संख्या लगभग 2,35,800 है। यह कोई पृथक् सेवा नहीं है, बल्कि इसको स्वतन्त्र समझा जाता है। इसमें व्यावसायिक तथा

औद्योगिक कार्यकर्ता शामिल रहते हैं। इन पर औद्योगिक एवं व्यावसायिक मण्डलों की परम्पराओं तथा नियमों का प्रभाव रहता है। ये मुरदा एवं उद्भयन विभाग, स्टेशनरी ऑफिस, होम ऑफिस, जगतात आयोग, सार्वजनिक भवन एवं निर्माण मन्त्रालय आदि से सम्बन्धित औद्योगिक संस्थानों में कार्य करते हैं। इनमें पर्यवेक्षक तथा निदेशक के पद अन्वय रहते हैं।

(7) महामहिम की राजनयिक सेवाएँ

(Her Majesty's Diplomatic Services)

य सेवाएँ गृह लोकसेवाओं (Home Civil Services) से पूर्णतः भिन्न होती हैं तथा इनका स्वयं का स्वायी घट्यक्ष अलग होता है जो राजकोष के संपुक्त स्वायी सचिव के समकक्ष होता है। ब्रिटिश लोकसेवाओं की समुद्रपायी शाखाएँ बहुत पहले से ही अलग रखी गई हैं। इनकी नियुक्ति वया सगठन अलग होता है। 1943 के पुनर्गठन के बाद विदेश सेवा को राज की पृथक् सेवा की प्रोपचारिक साम्यता प्राप्त हो गई। 1965 में विदेश सेवा को राष्ट्रमण्डलीय सेवा के साथ जोड़ दिया गया।

संक्षेप में, ग्रेट ब्रिटेन में लोकसेवाओं का वर्गीकरण इस प्रकार है—

Classification of British Civil Services

Broad Classification .

- (1) Industrial and Non Industrial
- (2) Established and Non-Established
- (3) Treasury Class and Departmental Class
- (4) Generalist and Specialist

Major Classes of Today .

- (1) Administrative Class
- (2) Executive Class
- (3) Clerical Class
- (4) Professional, Scientific & Technical Classes
- (5) Minor and Auxiliary Classes
- (6) Industrial Civil Service
- (7) Her Majesty's Diplomatic Service

भारत में सेवा वर्गीकरण व्यवस्था

(Service Classification System in India)

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

(Historical Background)

अंग्रेजी राज के समय भारतीय लोकसेवाओं के व्यवस्थित वर्गीकरण की प्रारंभिक ध्यान दिया गया था। 1858 में आन्डोवन सेवाओं की स्थापना और 1887 में असीसन कमीशन की रिपोर्ट के बाद प्रशासनिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सेवाओं की शृंखला रची गई। सकल सेवाओं को चार वर्गों में समूहीकृत किया गया—इम्प्लोयेड सेवाएँ, प्रान्तीय सेवाएँ, अधीनस्थ सेवाएँ और हीन सेवाएँ।

तृतीय श्रेणी में लिपिक एवं टक्करकर्ता वर्ग की सेवाएँ थीं जबकि चतुर्थ श्रेणी में चररासी और मददवाहक थे। प्रथम दो सेवाएँ उच्चतर लोकसेवाएँ रही जानी थीं। इनका वर्गीकरण उनका कर्त्तव्य एवं कार्यों के किसी बुद्धिपूर्ण आधार पर निर्भर नहीं था वरन् उनकी ज़रूरत पर आधारित था। ये भारत सचिव द्वारा नियमित सेवाएँ थीं। भारत में लोकसेवाओं पर काही धारण ने यह मुझाया कि लोकसेवाओं का नया वर्गीकरण किया जाना जिसमें प्रथम और द्वितीय श्रेणी की मर्यादा हो। धारण के मनानुसार उच्चतर और अधोनिम्न सेवाओं के बीच सेवाओं को प्रांतीय मर्यादा न कहा जाए। यदि भारत द्वारा उनका संगठन हो तो उस भारत के नाम में उन्हें पुनरा नाम और यदि भारत सरकार द्वारा संगठन हो तो दोनों मर्यादा को प्रथम और द्वितीय श्रेणी की मर्यादा कहा जाए।

1919 में भारत सरकार अधिनियम द्वारा इम्पेरियल सेवाओं को दो वर्गों में विभाजित कर दिया गया। यह विभाजन प्रभावित विषय के आधार पर था—भारत सरकार के प्रत्यक्ष नियन्त्रण वाले विषय और प्रांतीय मर्यादों द्वारा सुभक्त नियंत्रित विषय। इनमें प्रथम का दायित्व केन्द्रीय सेवाओं को तथा द्वितीय का स्थित भारतीय मर्यादा को सौंपा गया। यह स्थित भारतीय सेवाओं मुख्यतः प्रांतीय सरकारों के अधीन कार्य करती थीं। इन्हें भारत के किसी भी भाग में कार्य करने के लिए भारत सचिव द्वारा नियुक्त किया जाता था।

1946 में केन्द्रीय वेतन आयोग ने सेवाओं के वर्गीकरण पर विचार किया। उस समय स्थित भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय नागरिकों के प्रतिष्ठित और वर्गों में सेवाएँ विभाजित थीं—प्रथम श्रेणी, द्वितीय श्रेणी, अधोनिम्न सेवाएँ और हीनतर मर्यादा। धारण ने मुझाया कि स्थित दो सेवाओं को तृतीय श्रेणी और चतुर्थ श्रेणी की मर्यादा कहा जाना चाहिए। तत्कालीन सेवाओं को भी दूसरी वर्ग में शामिल कर लिया गया और उनके लिए अलग में श्रेणी नहीं बनाई गई। कुछ लोग न केन्द्रीय वेतन आयोग को मुझाया कि भारत में विविध राजकोष के वर्गीकरण को अपना लिया जाए। धारण ने इस मुझाया को धीरे-धीरे खारिज कर दिया कि भारत में विविध राजकोष के वर्गीकरण को अपना लिया जाए। धारण ने इस मुझाया को धीरे-धीरे खारिज कर दिया कि भारत में विविध राजकोष के वर्गीकरण को अपना लिया जाए। धारण ने इस मुझाया को धीरे-धीरे खारिज कर दिया कि भारत में विविध राजकोष के वर्गीकरण को अपना लिया जाए।

भारतीय पद-वर्गीकरण व्यवस्था वेतन की दर और सम्पादन काय की प्रकृति दोनों तत्त्वों पर आधारित रही है। यह वर्गीकरण पदाधिकारियों को अनुमाननात्मक कार्यवाही और अधीन की सुविधा के विवेकाधिकारों पर आधारित रहा है।

वर्तमान वर्गीकरण व्यवस्था

(Classification System of Today)

“वर्तमान सेवा व्यवस्था यद्यपि एकीकृत नहीं है फिर भी विवेकाधिकार एवं

सामान्य प्रकृति के कार्य तथा विभिन्न प्रकृति वाले कार्य के सम्पन्ध एव एकीकरण स किए जाने वाले कार्यों को संचालित करने के लिए उपयुक्त है।¹ भारतीय लोक सेवा की संरचना में संघीय और राज्य दोनों ही स्तरों को सेवाएँ हैं। ये राजनीतिक कार्यपालिका की नीति-रचना और कार्यान्वित करने में सहयोग देती हैं। सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों की वास्तविक कार्यान्विति के लिए या तो सामान्य सेवाएँ अथवा कार्यात्मक सेवाएँ उत्तरदायी हैं। कार्यात्मक सेवाएँ वहाँ स्थापित की जाती हैं जहाँ सम्बन्धित कार्य विशेषीकृत प्रकृति का है और मात्रा में इतना अधिक कि उसके लिए पृथक् सेवा की आवश्यकता है। जैसे आयकर, चुंगी, घावकारी, मेला एवं लेखा-परीक्षा सेवाएँ आदि इनके उदाहरण हैं। कार्यात्मक सेवाओं की भाँति विशेषज्ञ सेवाएँ भी होती हैं जिन पर नियुक्तियाँ व्यावसायिक योग्यताओं के अनुभव के आधार पर की जाती हैं।

भारत में सेवाओं के वर्गीकरण की एक मुख्य विशेषता यह है कि यहाँ केवल प्रसैनिक सेवाओं को ही वर्गीकृत नहीं किया गया वरन् प्रसैनिक पदों को भी वर्गीकृत किया गया है अर्थात् थैली, स्तर और विशेषाधिकार पदों के साथ जोड़ दिए गए हैं। कभी-कभी एक पदाधिकारी अपनी योग्यता और वारिष्ठता की अपेक्षा ऊँचे पद के दावेदार भी निभाता है। यह स्थिति कार्यवाहक (Officialing) कही जाती है जो अस्थायी अथवा मध्यकालीन होती है। यहाँ वर्गीकरण स्थायी और अस्थायी दोनों प्रकार के पदों का होता है। उगोही यह मन्त्रालय और वित्त मन्त्रालय से विचार करके कोई पद निमित्त होता है एगोही उसे वर्गीकृत कर दिया जाता है। वर्गीकरण में यह स्पष्ट किया जाता है कि पद किस थैली का है तथा यह लिपिकवर्गीय पद है अथवा गैर-लिपिकीय पद है। यह अन्तर स्पष्ट करता है कि लिपिकीय सेवाएँ अधीनस्थ सेवाएँ होती हैं और इनके कार्य पूर्णतः या मूलतः लिपिकीय प्रकृति के होते हैं।

गैर-सैनिक सेवाएँ पुनः राजपत्रित एवं अराजपत्रित इन दो भागों में विभाजित की जाती हैं। राजपत्रित सेवाएँ वे होती हैं जिन पर नियुक्ति की सूचना भारत सरकार के राजपत्र में प्रकाशित की जाती है। यह स्तर एवं मान्यता प्रथम थैली (Class I) की सभी सेवाओं तथा द्वितीय थैली के गैर-लिपिकीय एवं निष्पादक पदों को दिया जाता है। सामान्यतः द्वितीय थैली के लिपिकीय पद तथा तृतीय एवं चतुर्थ थैली के सभी पद अराजपत्रित माने जाते हैं। दोनों के बीच कुछ अन्य व्यावहारिक अन्तर भी हैं जैसे राजपत्रित कर्मचारी का वेतन 500/- रुपये प्रतिमाह से अधिक होता है, वे अपना वेतन सीधे प्राप्त करते हैं तथा वे महालेखापाल से सीधा पत्र व्यवहार कर सकते हैं।

1 "The present service structure, though not unified, is balanced enough for the purpose of carrying out specialised work as well as tasks of general nature and tasks requiring co-ordination and integration of work of diverse character"

भारत में सेवाओं का वर्गीकरण मुख्यतः उन विभागों के अन्तर्गत होता रहा है जो पूर्वरूप में 1930 में बनाए गए थे और जिसमें सम्बोधन समय-समय पर किया जाता रहा है। वर्तमान काल में यह वर्गीकरण दस प्रकार है—

- (1) अखिल भारतीय सेवाएँ (All India Services)
- (2) केन्द्रीय (मधीय) सेवाएँ, प्रथम श्रेणी (Class I)
- (3) केन्द्रीय (मधीय) सेवाएँ, द्वितीय श्रेणी (Class II)
- (4) प्रांतीय (राज्य) सेवाएँ
- (5) विशिष्ट सेवाएँ, (Special Services)
- (6) केन्द्रीय सेवाएँ तृतीय श्रेणी
- (7) केन्द्रीय सेवाएँ चतुर्थ श्रेणी
- (8) केन्द्रीय सचिवालय सेवा (Central Secretariat Service) प्रथम, द्वितीय तृतीय और चतुर्थ श्रेणी।

अखिल भारतीय सेवाएँ (All India Services)

स्वयं सचिवालय के भीतर अखिल भारतीय सेवाओं का प्रावधान किया गया है। भारतीय प्रशासन सेवा (I. A. S.), भारतीय पुलिस सेवा (I. P. S.), भारतीय विदेश सेवा (I. F. S.), भारतीय अर्थ सेवा/भारतीय सांख्यिकी सेवा (Indian Economic Statistical Services) आदि अखिल भारतीय सेवाएँ हैं। भारतीय अर्थ सेवा तथा भारतीय सांख्यिकी सेवा का गठन 1961 में किया गया था, क्योंकि कुछ पदों पर अर्थशास्त्र तथा सांख्यिकी के विशिष्ट ज्ञान की आवश्यकता होती है। 1963 में तीन नई अखिल भारतीय सेवाओं का निर्माण किया गया था, य है—भारतीय वन सेवा, इंडोनिशिया की वर्गी सेवा तथा भारतीय चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवा।

अखिल भारतीय सेवाओं में अधिकारियों की वर्गी मधीय लोकसेवा आयोग द्वारा की जाती है और इन्हें भारत या भारत से बाहर कहीं भी काम करने के लिए भेजा जा सकता है। अतः यह है कि भारतीय प्रशासन तथा पुलिस सेवाओं के अधिकारी एक निर्धारित कोटे (Fixed Quota) के आधार पर विभिन्न राज्यों को बाँट दिए जाते हैं। सचिवालय के अन्तर्गत मन्त्र की यह अधिकार है कि वह मन्त्र तथा राज्यों के निर्धारित काम का काम करने वाली एक या अधिक अखिल भारतीय सेवाओं के निर्माण के लिए कानून बनाए, पर यह तभी सम्भव है जबकि राज्य मन्त्र ने इसके लिए प्रस्ताव पेश हो और उपस्थित मन्त्र दो-निर्धारित मन्त्रों से इस प्रस्ताव का अनुमोदन करें। अखिल भारतीय सेवाओं इन्हें उच्च स्तर की होती है कि वे स्थानीय प्रशासकों में प्राप्त मुक्त रहती हैं। प्रशासन कर्म को मजदूर बनाने की दृष्टि से भारत सरकार सभी राज्य सरकारों तथा सह-संघों के मन्त्र राज्य से इशारे से अनुमोदन कर सकती है कि वे अखिल भारतीय सेवाओं के एस सरवो के मामलों का पुनरीक्षण करें किन्हीं 50 वर्षों की आयु प्राप्त करती हो

अथवा 30 वर्ष की अधिक सेवा पूरी करती हो ताकि उन्हें अपने सेवा में बनाए रखने के लिए उनकी उपयुक्तता आदि का निर्णय किया जा सके।

प्रसिद्ध भारतीय सेवाओं की नियुक्ति एवं प्रशिक्षण केन्द्रीय सेवा की भाँति केन्द्र सरकार द्वारा किया जाता है। इनके कार्य के लिए विभिन्न राज्यों में भेज दिया जाता है जहाँ वे राज्य सरकारों की सेवा करते हैं तथा उनके सेवा सम्बन्धी प्रावधान भी राज्य सरकारों द्वारा प्रशासित किए जाते हैं। इनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही मजीब लोकसेवा आयोग के परामर्श से राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। डेप्यूटेशन पर ये केन्द्र सरकार की सेवा भी कर सकते हैं किन्तु तीन से पाँच वर्ष तक कार्य करने के बाद उन्हें अपने राज्य में वापस लौटना पड़ता है। भर्ती के तरीके चयन, बोनस, सेवा का स्तर, थैली तथा अन्य बोनोफिशियरी की दृष्टि से प्रसिद्ध भारतीय सेवाएँ प्रथम थैली की केन्द्रीय सेवाओं के समकक्ष होती हैं। उदाहरण के लिए भारतीय प्रशासनिक सेवा तथा भारतीय विदेश सेवा बहुत कुछ समान स्तर की हैं। इनमें प्रथम प्रसिद्ध भारतीय सेवा है किन्तु द्वितीय केन्द्रीय सेवा (प्रथम थैली) है। स्थानीय लोकसेवा आयोग दोनो प्रकार की सेवाओं के लिए प्रायः समुक्त परीक्षाएँ आयोजित करता है।

केन्द्रीय (मधीय) सेवाएँ (Central Civil Services)

केन्द्रीय लोक सेवाएँ चार श्रेणियों में वर्गीकृत की गई हैं—केन्द्रीय सेवाएँ प्रथम थैली, केन्द्रीय सेवाएँ द्वितीय थैली, केन्द्रीय सेवाएँ तृतीय थैली तथा केन्द्रीय सेवाएँ चतुर्थ थैली। प्रथम थैली में केन्द्रीय सामान्य सेवाएँ प्रांती हैं। ये सभी केन्द्रीय सेवाएँ उच्च विषयों का प्रशासन करती हैं जो सप सरकार के क्षेत्राधिकार में हैं। उदाहरण के लिए, विदेश सेवा, प्रायकर सेवा, पुलिस, रेलवे, डाकघर आदि। ये सभी तकनीकी तथा वैज्ञानिकीय दो भागों में विभाजित की जा सकती हैं। वैज्ञानिकीय सेवाएँ ये हैं—भारतीय विदेश सेवा भारतीय सेवा परीक्षा एवं सेवा सेवा, भारतीय डाक सेवा (प्रथम थैली), भारतीय सुरक्षा सेवा सेवा, भारतीय रेलवे सेवा सेवा, भारतीय रेलवे यातायात सेवा, रेलवे बोर्ड सचिवालय सेवा आदि।

प्रथम थैली की केन्द्रीय सेवाओं के पदाधिकारियों को अपने-अपने विभाग में ज्येष्ठ पदों (Senior Posts) पर रखा जाता है। भारत सरकार के अधीन केन्द्रीय सचिवालय के तथा अन्य प्रशासकीय पदों पर उन्हें नियुक्त किया जाता है। उनकी भर्ती एक ऐसी संयुक्त प्रतियोगिता परीक्षा (Combined Competitive Examination) के परिणाम के आधार पर की जाती है जो मधीय लोक सेवा आयोग, प्रसिद्ध भारतीय सेवाओं तथा प्रथम एवं द्वितीय थैली की सेवाओं के लिए प्रायशः का चयन करने हेतु आयोजित करता है।

डाँ प्रवर्षीय एवं माहेश्वरी ने भारत में केन्द्रीय लोकसेवा (प्रथम थैली) में प्रसिद्धित 33 सेवाएँ गिनाई हैं—

- 1 पुरातत्त्व सेवा (प्रथम थैली)
- 2 भारतीय वनस्पति सर्वेक्षण (प्रथम थैली)
- 3 केन्द्रीय इन्डोनिशिया सेवा (प्रथम थैली)
- 4 केन्द्रीय विद्युत् वित्तिक सेवा (प्रथम थैली)
- 5 केन्द्रीय स्वास्थ्य सेवा (प्रथम थैली)
- 6 केन्द्रीय राजस्व रागायनिक सेवा (प्रथम थैली)
- 7 केन्द्रीय सचिवालय सेवा
(अ) विभिन्न चयन ग्रेड
* (ब) ग्रेड प्रथम
- 8 सामान्य केन्द्रीय सेवा (प्रथम थैली)
- 9 भारतीय भू-सर्वेक्षण सेवा (प्रथम थैली)
- 10 भारतीय सेवा परीक्षण एवं सेवा सेवा
- 11 भारतीय सुरक्षा सेवा सेवा
- 12 भारतीय विदेश सेवा (प्रथम थैली)
- 13 भारतीय योग्यता सेवा (प्रथम थैली)
- 14 भारतीय डाक सेवा (प्रथम थैली)
- 15 भारतीय डाक नगर सचिवालय सेवा (प्रथम थैली)
- 16 भारतीय राजस्व सेवा
(अ) सीमा शुल्क आगार (भारतीय सीमा शुल्क सेवा-प्रथम थैली)
(आ) केन्द्रीय एक्साइज सेवा (केन्द्रीय एक्साइज सेवा-प्रथम थैली)
(इ) आयकर सेवा (आयकर सेवा-प्रथम थैली)
- 17 भारतीय नगर सेवा (प्रथम थैली)
- 18 व्यापारिक जहाजरानी प्रविष्टि एवं जलयान सेवा (प्रथम थैली)
- 19 सैनिक विभाग (प्रथम थैली)
- 20 समुद्र पार संचार सेवा (प्रथम थैली)
- 21 भारत सर्वेक्षण सेवा (प्रथम थैली)
- 22 तार संचार सेवा (प्रथम थैली)
- 23 भारतीय जम्बु सर्वेक्षण (प्रथम थैली)
- 24 भारतीय सीमा प्रशासन सेवा
(अ) ग्रेड प्रथम
(आ) ग्रेड द्वितीय
- 25 केन्द्रीय विधिक सेवा (प्रथम, द्वितीय, तृतीय एवं चतुर्थ थैली)
- 26 रेलवे निरीक्षण सेवा (प्रथम थैली)
- 27 भारतीय विदेश सेवा (आ) सामान्य कर्तार—ग्रेड (कोटि) प्रथम
(आ) सामान्य कर्तार—ग्रेड द्वितीय

- 28 भारतीय निरीक्षण सेवा (प्रथम थ्रेणी)
- 29 भारतीय पूति सेवा (प्रथम थ्रेणी)
- 30 केन्द्रीय सूचना सेवा
 - (घ) वारिष्ठ प्रशासनिक वेतनमान
 - (ग) वनिष्ठ प्रशासनिक वेतनमान
 - (ङ) ग्रेड प्रथम
 - (ई) ग्रेड द्वितीय
- 31 भारतीय सांख्यिकी सेवा
- 32 भारतीय आर्थिक सेवा
- 33 तार यातायात सेवा (प्रथम थ्रेणी)

प्रथम थ्रेणी की उपरोक्त केन्द्रीय सेवाओं में विशेष महत्वपूर्ण हैं—केन्द्रीय सचिवालय सेवा, भारतीय लेखा प्रशिक्षण तथा लेखा जांचा, भारतीय डाक सेवा, भारतीय राजस्व सेवा तथा भारतीय प्रतिरक्षा सेवा। यह सुझाव दिया जाता है कि भारतीय प्रशासन सेवा तथा प्रथम थ्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं का परस्पर विलय कर दिया जाना चाहिए और केन्द्र सरकार के अधीन सभी वर-नकनीकी विभागा के लिए एक ही 'उच्चतर प्रशासनिक सेवा' होनी चाहिए।¹

डॉ० भवस्थी एवं महेश्वरी ने केन्द्रीय सेवा (द्वितीय थ्रेणी) में निम्नलिखित 26 सेवाएँ गिनाई हैं—

1. केन्द्रीय सचिवालय सेवा (संस्मन अधिकारी ग्रेड)
2. केन्द्रीय सचिवालय सेवा (ग्रेड चतुर्थ)
3. केन्द्रीय सचिवालय स्टेनोग्राफर सेवा (ग्रेड प्रथम)
4. केन्द्रीय सचिवालय स्टेनोग्राफर सेवा (सम्मिलित)
5. ग्रेड (कोटि) द्वितीय एवं तृतीय
6. श्रम अधिकारी सेवा (द्वितीय थ्रेणी)
7. केन्द्रीय स्वास्थ्य सेवा (द्वितीय थ्रेणी)
8. भारतीय जलवायु सेवा (द्वितीय थ्रेणी)
9. डाक निरीक्षण सेवा (द्वितीय थ्रेणी)
10. पोस्ट मास्टर सेवा (द्वितीय थ्रेणी)
11. तार यान्त्रिक एवं बेतार सेवा (द्वितीय थ्रेणी)
12. तार यातायात सेवा (द्वितीय थ्रेणी)
13. केन्द्रीय एक्साइज सेवा (द्वितीय थ्रेणी)
सुपरिटेण्डेंट द्वितीय थ्रेणी (मुख्यालय सहित)
कलेक्टर के अधीनस्थ एवं जिला अधीन अधिकारी (द्वितीय थ्रेणी)

1 सो पी. भास्करी : वही, पृष्ठ 412.

2 भवस्थी एवं महेश्वरी : वही, पृष्ठ 373.

- 14 सीमा शुल्क घांनजन सेवा (द्वितीय श्रेणी)
मुख्य घांकलक एवं अध्यक्ष घांनजन
- 15 सीमा शुल्क घांकलन सेवा—द्वितीय श्रेणी (घांकलक)
- 16 सीमा शुल्क निरोधक सेवा—द्वितीय श्रेणी (मुख्य निरोधक)
- 17 सीमा शुल्क निरोधक सेवा—द्वितीय श्रेणी (निरोधक)
- 18 घाद्यकर सेवा (द्वितीय श्रेणी)
- 19 भारतीय भू सर्वेक्षण सेवा (द्वितीय श्रेणी)
- 20 भारतीय वनरूपनि सर्वेक्षण सेवा (द्वितीय श्रेणी)
- 21 भारतीय सर्वेक्षक सेवा (द्वितीय श्रेणी)
- 22 भारतीय जलु सर्वेक्षण सेवा (द्वितीय श्रेणी)
- 23 केन्द्रीय विपुल यांत्रिक सेवा (द्वितीय श्रेणी)
- 24 केन्द्रीय यांत्रिक सेवा (द्वितीय श्रेणी)
- 25 भारतीय नवग सेवा (द्वितीय श्रेणी)
- 26 सामान्य केन्द्रीय सेवा (द्वितीय श्रेणी)

तृतीय घोर चतुर्थ श्रेणी के लिए सराफ अधीनस्थ सेवाएँ (Subordinate Services) हैं जिनमें लिखिकवर्गीय (Clerical) मन्त्रीय (Ministerial) निष्पादक (Executive) प्रवक्ता बाह्य कर्तव्य वात (Outdoor duties) पर सम्मिलित किए जाते हैं। उल्लेखनीय है कि प्रथम श्रेणी की सराफो/पदों पर सभी प्रथम नियुक्तियाँ राष्ट्रपति द्वारा की जाती हैं जबकि अन्य मामलों में निम्न प्राधिकारियों (Lower Authorities) को ऐसी नियुक्तियाँ करने का अधिकार प्राप्त है। प्रथम श्रेणी के सभी १६ घोर द्वितीय श्रेणी के बहुत से पद राजपत्रित (Gazetted) होते हैं, किन्तु अन्य नहीं होते। राष्ट्रपति प्रथम श्रेणी के लिए अनुशासनिक प्राधिकारी (Disciplinary Authority) तथा द्वितीय श्रेणी के लिए अपीलीय प्राधिकारी (Appellate Authority) हैं जबकि तृतीय घोर चतुर्थ श्रेणियों के लिए अनुशासनात्मक घोर अपीलीय प्राधिकारी अधिकतर विभागाध्यक्ष प्रवक्ता उनके अधीन काम करने वाले अधिकारी होते हैं। प्रथम एवं द्वितीय श्रेणी की सेवाएँ/पदों की सीधी नहीं मधीय चोखनेका घाघोच के परामर्श में की जाती है (बल्कि कि दिगी सेवा को इस प्रतिबन्ध में सामान्य तौर पर भुक्त न रहता गया हो) जबकि तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी की सेवाएँ के सम्बन्ध में ऐसा कोई सामान्य नियम नहीं है।

बसीटरण का एक आधार राजपत्रित (Gazetted) घोर अराजपत्रित (Non-gazetted) श्रेणियों का है। राजपत्रित पद वे हैं जिनके पदाधिकारियों के नाम नियुक्ति, पदोन्नति, सेवाविश्रुति आदि के बारे में सरकारी गजट में प्रकाशित किए जाते हैं। अराजपत्रित पद वे हैं जिनके पदाधिकारियों के नाम सरकारी गजट में नहीं दर्ज होते। तृतीय घोर चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारी राजपत्रित नहीं होते।

राज्य सेवाएँ

(State Services)

ये सेवाएँ पूर्णरूप से राज्य सरकार के क्षेत्राधिकार में रहती हैं तथा राज्य सूची में उल्लिखित विषयों का प्रशासन करती हैं। अखिल भारतीय सेवाओं में लगभग 25 प्रतिशत रिक्त पदों पर नियुक्तियाँ राज्य सेवा में से पदोन्नति करके की जाती हैं।

भारत में लोकसेवाओं का वर्गीकरण यहाँ की संविधानिक रूप-रचना से मिल जाता है। जिस प्रकार भारतीय मण्डलान द्वारा सभी प्रशासनिक विषयों का बँटवारा मध्य सूची, राज्य सूची तथा ममवर्ती सूचियों में किया गया है, उसी प्रकार लोकसेवाएँ भी केन्द्रीय सेवाएँ अखिल भारतीय सेवाएँ तथा राज्य सेवाओं के रूप में बाँटी गई हैं। संयुक्तराज्य अमेरिका में सघात्वक व्यवस्था होते हुए भी अखिल अमेरिकी सेवाओं का कोई प्रावधान नहीं है जो सब तथा राज्य दोनों सरकारों की सेवा करें।

राज्य सेवाओं (State Services) में मुख्य हैं—

- 1 राज्य प्रशासकीय सेवा (State Administrative Service)
- 2 राज्य पुलिस सेवा (State Police Service)
- 3 राज्य प्रवेक्षण एवं लेखा सेवा (State Audit and Accounts Service)
- 4 राज्य शिक्षा सेवा (State Education Service)
- 5 राज्य सहकारिता सेवा (State Co operative Service)
- 6 राज्य रोजगार सेवा (State Employment Service)
- 7 राज्य जेल सेवा (State Jail Service)
- 8 राज्य प्राविधिक सेवाएँ (State Technical Services)

केन्द्रीय सचिवालय सेवाएँ

केन्द्रीय सचिवालय की निम्नलिखित तीन सेवाएँ हैं—

(i) केन्द्रीय सचिवालय सेवा में चार ग्रेड हैं, यर्थात्—

- (क) चयन ग्रेड (रुपये 1500-2000)
- (ख) ग्रेड-1 (रु० 1200-1600)
- (ग) अनुभाग अधिकारी ग्रेड (रु० 650-1200)
- (घ) सहायक ग्रेड (रु० 425-800),

(ii) केन्द्रीय सचिवालय आशुलिपिक सेवा में चार ग्रेड हैं, यर्थात्—

- (क) ग्रेड क (रु० 650-1200)
- (ख) ग्रेड ख (रु० 650-1040)
- (ग) ग्रेड ग (रु० 425-800)
- (घ) ग्रेड घ (रु० 330-560)

(iii) केन्द्रीय सचिवालय लिपिक सेवा में निम्नलिखित दो ग्रेड हैं अर्थात्—

(क) उच्च श्रेणी लिपिक (६० 330-560)

(ख) अवर श्रेणी लिपिक (६० 260-400)

केन्द्रीय सचिवालय सेवा का अनुभाग अधिकारी ग्रेड तथा सहायक सचिवालय ग्रेड और केन्द्रीय प्राधुनिकीय सेवा के सभी ग्रेड रिसेन्ट्रीकृत हैं अर्थात् नियुक्तियाँ, पदोन्नति तथा स्थायीकरण सबकावारे लिए जाना है। प्रत्येक मर्ग में एक प्रवर्ग एक में अधिक मंत्रालय, विभाग तथा महभागी सम्बन्ध कार्यलयों के पद शामिल होने हैं। केन्द्रीय सचिवालय सेवा का चयन ग्रेड तथा ग्रेड I केन्द्रीकृत हैं अर्थात् नियुक्तियाँ, पदोन्नति तथा स्थायीकरण पूरे सचिवालय के आधार पर लिए जाने हैं। त्रिकेन्द्रीकृत मर्गों के सम्बन्ध में, वार्षिक और प्रशासनिक सुधार विभाग पदोन्नति के क्षेत्र नियंत्रण करने के लिए और प्रतियोगिता तथा विभागीय परीक्षाओं के माध्यम से रिक्तियाँ भरने के लिए रिजिस्टर मर्गों की प्राथम्यताओं का मूल्यांकन करता है और लगातार मॉनीटर करता रहता है।¹

भारत में सेवा अथवा पद वर्गीकरण : व्यवस्था की समीक्षा

भारत में सवासा के वर्गीकरण की व्यवस्था की घनेर क्षेत्रों में घानोचना होने रही है। प्रो एनबी ने इसका मुख्य दोष को घिनाया है, य है—
(1) कठोरता (Rigidity), (2) बोद्धि अनुप्रेरित (Intellectually Oriented), (3) बिभ्रु मति (Disjointed) (4) स्तर स प्रभावित (Status Oriented), (5) घन्तविभावीय ईर्ष्या (Interclass Jealousie), एवं (6) घर-विशेषज्ञा में प्रभावित (More Generalist Dominated)। डॉ एम बी शर्मा ने तीन प्रधान घानोचनाओं को इस प्रकार व्यक्त किया है—पहली तो यह कि किसी वैज्ञानिक घपरा स्फुट निरुद्धन पर आधारित नहीं है, न तो इसका आधार काय घववा कर्तव्य है और न यह सम्बन्धी दादित्व। प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी की सवासा के लिए घान वाल उम्मीदवारों में समान प्रकार की ही योग्यता घरमित्त मानी गई है तथा प्रायः दोनों में कोई घन्तर नहीं है। दोनों ही नहीं वाकतश घाघोय द्वारा घामोमित प्रतियोगिता परीक्षाओं घववा चयन द्वारा की जानी है तथा कभी कभी दोनों वनों के लिए एक सगुल परीक्षा के आधार पर भर्ती का नी जानी है। वही कारण है कि द्वितीय श्रेणी में अधिकारिता के प्रतियोगियों में इन दोनों श्रेणियों के बिच की माँघ की थी। दूसरी जान यह है कि भारतीय वर्गीकरण, भर्ती करने वाली उच्चतर और निम्नतर नत्ताओं के आधार पर किया जाता है। त्रिचक कारण घयेजों द्वारा घपनाई जाने वाली नेदभाव की नीति घभी तब चरी घा रही है और यह निश्चिन रूप में घाधुनिक लोहननननक व्यवस्था के घनुरूप नहीं है। तीसरी जान यह है कि भारतीय वर्गीकरण इतना व्यापक नहीं है कि उमक

1 घान नरकार, वार्षिक और प्रशासनिक सुधार विभाग, नूह मन्त्रालय की वार्षिक रिपोर्ट, 1983-84, पृष्ठ 17

भीतर प्रत्येक प्रकार की लोकसेवा का समावेश हो मके तथा वह सभी मन्त्रालयों और विभागों में एक सरीखा भी नहीं है।

कुछ आलोचनाओं में सत्यांश है, तथापि यह कहना भी अनुचित होगा कि सभी विभागों में वर्गीकरण की पूर्ण समरूपता सम्भव है क्योंकि कुछ विभागों में विशेष परिस्थितियाँ होती हैं। यह सुझाव भी विशेष वेजन नहीं रखता कि प्रथम और द्वितीय श्रेणी के बीच का भेद मिटा देना चाहिए। डॉ. भाम्भरी के शब्दों में, 'यह भेद जारी रहना चाहिए, क्योंकि द्वितीय श्रेणी की सेवाओं के बहुनस्या अधिकारियों की सीधी भर्ती (Direct Recruitment) नहीं होती और द्वितीय श्रेणी के ऐसे सब रिक्त स्थान तृतीय श्रेणी के अधिकारियों को उद्योगिता के आधार पर भरे जाते हैं। इस प्रकार जहाँ द्वितीय श्रेणी के पदाधिकारियों तथा प्रथम श्रेणी के कनिष्ठ शाखा (Junior Branch) के पदाधिकारियों के कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व एक स हैं वहाँ उनके पारिधनिक (Remuneration) तथा उनकी पदस्थिति (Status) में पाई जाने वाली विभिन्नता को इस आधार पर म्यायोचित ठहराया जा सकता है कि प्रथम श्रेणी में पदाधिकारियों की भर्ती उच्चतर पदों के सम्भालने के लिए की जाती है और इसी श्रेणी के कनिष्ठ वेतनक्रम वाले पदों (Junior Scale Posts) का उद्देश्य केवल यह होता है कि वे पदाधिकारियों के लिए प्रशिक्षण के आधार के रूप में (As Training Ground) कार्य करें और उनको उन उच्चतर उत्तरदायित्वों को वहन करने के योग्य बना दें जिनके लिए उनकी भर्ती की गई है। इसके विपरीत द्वितीय श्रेणी के पदाधिकारियों की भर्ती चाहे वह पदोन्नति द्वारा की जाए अथवा सीधे ही, उस पदक्रम (Grade) के कर्तव्यों को सम्पन्न करने के लिए की जाती है, जिस पर कि उनकी नियुक्ति की जाती है। इस प्रकार प्रथम तथा द्वितीय श्रेणी के बीच का भेद जारी रहना चाहिए।"

भारतीय लोकसेवाओं के वर्गीकरण को सन्तोषजनक बनाने के लिए एक सुझाव यह दिया जाता है कि यहाँ संयुक्तराज्य अमेरिका की संधि पद-वर्गीकरण किया जाए साथ ही सेवा वर्गीकरण पर विचार करते समय विकास प्रशासन की आवश्यकताओं को ध्यान में रखा जाए।

संयुक्तराज्य अमेरिका में पद-वर्गीकरण (Position Classification in U. S. A.)

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (The Historical Background)

संयुक्तराज्य अमेरिका में पद-वर्गीकरण में निहित विचार करीब भूवा से वर्ष पूर्व ही विकसित हो चुके थे। 1838 में अनेक सरकारी लिपिकों ने जब समान कार्य के लिए समान वेतन की माँग रखी तो सीनेट ने एक प्रस्ताव पारित करके विभागाध्यक्षों को यह निर्देश दिया कि वे लिपिकों का वर्गीकरण तैयार करें तथा ऐसा करते समय इन बातों का ध्यान रखें—आवश्यक काम की प्रकृति, सीमा गया

दायित्व, अन्य सेवाओं की अपेक्षा प्रत्येक श्रेणी द्वारा दो गई सेवाओं का जनता के लिए मूल्य आदि। निष्कर्षों के लिए सविधायी वर्गीकरण योजना वित्त द्वारा 1853 में बनाई गई। इसके स्थान पर 1923 में कांग्रेस ने एक व्यापक वर्गीकरण की योजना स्वीकार की। मधीय कर्मचारियों के राष्ट्रीय सच के प्रयासों के फलस्वरूप मधीय वर्गीकरण अधिनियम 1923 में ही बन गया। 1925 में डाक सेवा का पुनर्वर्गीकरण किया गया तथा 1928 में एक सामान्य सर्वेक्षण करके मधीय व्यवस्था को क्षेत्रीय स्तरों पर भी लागू कर दिया गया। प्राथिक मन्दी के कारण सम्बन्धित व्यवस्थापन में देरी हुई किन्तु 1940 के राम्स्पेक अधिनियम (Ramspeck Act) में यह बात स्वीकार कर ली गई।

पर वर्गीकरण के लिए किए जाने वाले इस महत्वपूर्ण प्रान्दीय के जन्म तथा विनाश के लिए उत्पत्तियों कुछ कारणों का उल्लेख किया जा सकता है। इनमें पहला या योग्यता व्यवस्था को स्वीकार कर लेना। यदि पदाधिकारियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर करनी थी तो यह आवश्यक था कि विभिन्न पदों के कार्य बनाए जाते तथा उनके लिए आवश्यक योग्यताओं का उल्लेख किया जाता। दूसरी बात यह है कि वर्गीकरण मान्दोलन सोशलिज्म में सुधार कार्यक्रमों का प्रत्यक्ष था। तीसरे, समान कार्य के लिए समान वेतन की मांग निरन्तर जोर पकड़ती जा रही थी। इन सब कारणों ने मिलकर 1923 के अधिनियम को पारित कराने में योगदान दिया। यह अधिनियम सेवाओं में व्यवस्थापन का महान् सीमा बिन्दु बढ़ा गया है।¹ इसके बाद समय समय पर इस अधिनियम में उत्तमनीय मरचनात्मक परिवर्तन जुड़ते गए। 1949 में इस अधिनियम का स्थान पूर्णरूप से एक नए वर्गीकरण अधिनियम में ले लिया। शायद अभी राज्य तथा स्थानीय क्षेत्राधिकारों में पदा के मूल्यांकन तथा वर्गीकरण का कार्य केन्द्रीय मन्त्रालय प्राधिकरण द्वारा किया जाता है। सम्बन्धित विभागों द्वारा सिफारिशें की जाती हैं।

अमेरिकी पर-वर्गीकरण की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि के वर्णन में उन समस्याएँ तथा दावाएँ उल्लेख करना भी प्रासंगिक होगा जो प्राथमिक वर्गीकरण में पहले मौजूद थे। नरकानीन सेवाओं की स्थिति में जारी भ्रम, पदाधीन व्यवस्थापन मरहटों कर्मचारियों के कार्य तथा वेतन तय करने में अधिष्ठान राजनीतिक-एवं अर्थिक पक्षपात रहता था। विभिन्न कार्यों का कोई मानक नाम नहीं था। प्रत्येक प्रवृत्ति के अलग-अलग कार्यों को एक ही नाम में जाना जाता था तथा एक ही कार्य का अलग-अलग में पुकारा जाता था। उमर वेतनमानों में अन्तः-अन्त होत था। वेतन का मर्यादित किए जाने वाले कार्य में कोई सम्बन्ध नहीं था, अन्तः अधिष्ठान एवं राजनीतिक पक्षपात के आधार पर वेतन का निर्धारण हो जाता था। 1920 में मधीय सेवा की स्थिति इतनी गंभीर हो गई थी कि पुनर्वर्गीकरण पर कांग्रेस के मयुक्त सम्मेलन ने बड़े निन्दनीय शब्दों में इसकी बहुत घाबोचना की।²

1 E. H. Stahl, op. cit., p. 150

2 House Doc. 636, 66th Cong., 2nd Sess., 1920, p. 34

1949 का वर्गीकरण अधिनियम (The Classification Act of 1949)

इस अधिनियम द्वारा कांग्रेस ने कार्य की कठिनाइयों एवं दायित्वों तथा किए जाने वाले काम के आधार पर पदों का व्यवस्थित विश्लेषण एवं प्रबंध करने की चेष्टा की। यह वर्गीकरण की योजना वास्तविक व्यवहार में प्रशासनिक कार्यों द्वारा साकार की जाती है। एमोनिह 1949 के अधिनियम ने व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के बीच स्पष्ट कार्य विभाजन किया था। इसमें कांग्रेस ने मूल रूप से तीन बातों की व्याख्या की थी—

(1) कांग्रेस द्वारा पहला काम यह किया गया कि हमने सभी सघीय पदों के लिए मूल वेतन सूची तैयार की। ऐसा करते समय कार्य के बाजार मूल्य को ध्यान में रखा गया तथा कार्यों के छावनी महत्व एवं उपयोगिता को भी देखा गया। उदाहरण के लिए, GS-5 का वेतनमान 3410-125-4160 डॉलर तय किया गया। यह ऐसा पद है जिस पर विज्ञानय तथा महाविद्यालय के बर-प्रभु अभी स्नातको को लिया जा सकता है।

(2) कांग्रेस ने दूसरा कार्य यह किया कि हमने सम्पूर्ण सघीय सेवा को दो मोटे वर्गों में विभाजित कर दिया—(A) General Schedule (GS), तथा (B) Crafts, Protective and Custodial Schedule (CPC) हमने GS में 18 ग्रेड्स स्थापित किए तथा इनमें व्यावसायिक एवं वैज्ञानिक, अर्द्ध-व्यावसायिक, लिपिकीय, प्रशासनिक तथा वित्तीय पदों को शामिल कर लिया गया। हमने CPC में 10 ग्रेड्स स्थापित किए। कांग्रेस ने प्रत्येक ग्रेड के कार्य को उसके दायित्वों एवं कठिनाइयों के संदर्भ में परिभाषित करने की चेष्टा की। प्रत्येक ग्रेड के बारे में एक स्पष्ट कि-तु व्यापक वक्तव्य दिया गया। यह देखी विशेषता नहीं पा वरन् उसके द्वारा ग्रेड की सीमाएँ स्थापित की गईं जिनके अन्दर पदों की श्रेणियाँ आ सकती थीं। श्रेणियों की व्याख्या तथा एक उद्भूत ग्रेड में श्रेणी के रूप में उसके प्रावटन का कार्य लोकसेवा आयोग के लिए छोड़ दिया गया।

(3) कांग्रेस ने शून्यतम कार्य-संचालन के नियम स्थापित किए तथा वर्गीकरण व्यवस्था के प्रशासन का अधिकार आवंटित किया। हमने पद, श्रेणी तथा ग्रेड की परिमाणाएँ कीं, लोकसेवा आयोग को यह अधिकार दिया कि वह विभिन्न पदों को उनकी उपयुक्त श्रेणी तथा ग्रेड में शामिल करने के लिए धनक तैयार करें, यह आशा की कि प्रशासन, बजट तथा आर्थिक मामलों में कुछ मापदण्ड तय किए जाएँ। कांग्रेस ने वर्गीकरण व्यवस्था का आधार निर्धारित कर दिया तथा उसे आगे विस्तार करने तथा बनाए रखने की सत्ता हस्तान्तरित कर दी। यह हस्तान्तरण अमेरिकी लोकसेवा आयोग को किया गया। आयोग ने कुछ विशेष मामलों में मापदण्ड निर्धारित किए तथा सम्पूर्ण व्यवस्था पर सकल रूप से भी दृष्टिपात किया। प्रत्येक श्रेणी के विशेष वर्णन में आयोग द्वारा एक प्रतीक निश्चित किया गया। उदाहरण के लिए, GS के समाज विज्ञान, मनोविज्ञान तथा कल्याणकारी समूह के

लिए 100 से लेकर 260 तक के अंक निर्धारित किए गए। किसी भी समूह की प्रत्येक विशेष श्रृंखला को एक विशेष अंक प्रदान किया गया, जैसे वन प्रबंधन (Forest Economics) की श्रृंखला को 118-अंक दिया गया। इस क्षेत्र के प्रत्येक पद को GS-118 के परिचय प्रतीक में आता जाएगा। इसी श्रृंखला के एक पद को यदि ग्रेड-5 में रखा गया है तो इसका पूरा परिचय प्रतीक इस प्रकार होगा-GS-118-5 ये प्रतीक एक प्रकार से सुविधाजनक आशुनिर्माण हैं। प्रायोगिक इस सम्बन्ध में जो मापदण्ड निर्धारित किए उन्होंने के अन्तर्गत प्रत्येक पद को उपयुक्त योग्य तथा ग्रेड में आवंटित करने की शक्ति विभागों को दी गई। उनका निर्णय, यदि प्रायोगिक द्वारा न बदला जाए तो अन्तिम होगा या। प्रायोगिक को यह अधिकार था कि विभाग द्वारा किए गए आवंटन का निरीक्षण करे, भुटियों को नहीं कर और यदि किसी अनियमितता न इसके मानकों को नहीं अपनाया है तो उसमें शक्ति को वापस दीन है।

इस प्रकार वर्गीकरण व्यवस्था में कार्योत्तम तथा कार्यपालिका शाखा दोनों ही मिल कर कार्य करते हैं। नॉट्रैम आधारभूत नियम प्रदान करती है लेकिन प्रायोगिक उनको अधिक स्पष्ट करता है, अधिकतर इन नियमों के तहत वर्गीकरण व्यवस्था को कार्यरूप देता है। प्रायोगिक इस कार्य में सहायक तथा पुनर्मूल्य का कार्य करता है।

अमेरिका की पद-वर्गीकरण व्यवस्था सरल रूप में एक ढाँचा है जिसके ऊपर सेवा की सेवीयता सम्बन्धी रूप रचना तैयार की जाती है। सरकारी राजगार में जितने प्रकार के कार्य हैं तथा उनके उत्तरदायित्वों की मात्रा है उन सभी का सर्व-समय विवेचन करने के बाद पद वर्गीकरण किया जाता है। यह पदों की उन्नत-पूर्ण भीड़ को व्यवस्थित सम्बन्धों में बदल देती है तथा कार्योत्तमताओं पर और इन के कारण यह व्यावहारिक समस्याओं को अधिक बुद्धिपूर्ण रूप से समझने में सहायता देती है। यह प्रायोगिक सेवा के विकास के लिए मूलभूत है क्योंकि इसके द्वारा उन लोगों को प्रदर्शन कर दिया जाता है जिनमें होकर एक नए प्रवर्गकर्ता की उच्च पद पर पहुँचने के लिए निकलना होता है।

Position Classification in U S A

General Schedule (GS) 18 Grades	Crafts, Protective and Custodial Schedules (CPC) 10 Grades
------------------------------------	---

पद-वर्गीकरण की विधि

(Position Classification Method)

पद-वर्गीकरण की प्रक्रिया में चार मुख्य घटितना होत हैं—समन्वय, पर्यवेक्षक अधिकारण, सर्वोच्च न्यायनय और मोरवरा प्रायोगिक। सामान्य समन्वय द्वारा मूल प्राधिकार प्रस्तुत किए जाते हैं, पर्यवेक्षक इन प्राधिकारों की पुनरीक्षा करके जो

आवश्यक हो वह अभियन्त प्रकट करता है। अमेरिकी मशीन सेवा में पद-वर्गीकरण 'आयोग' द्वारा स्थापित मानकों के अनुसार लाइन सेवकों के कार्यालय द्वारा किया जाता है। नौवसवा आयोग अभिकरण के कार्यों की देख-रेख और मूल्यांकन करता है। इसका प्रभाव व शक्ति पद-वर्गीकरण को वस्तुपन, एकीकृत, एकसूत्र और निष्पक्ष बनाने का प्रयास करता है।

जिस पद के वर्गीकरण की अपनाई जाने वाली विधि अनेक परिस्थितियों से प्रभावित होती है, जैसे—एक अवस्थित योजना का पहले से होना, कर्मचारी संगठनों की अक्ति, समाज व प्रभावशाली समूहों द्वारा विरोध के बाद भी किया गया वर्गीकरण सर्वेक्षण, योग्यता व्यवस्था का न होना आदि-आदि। पद-वर्गीकरण की प्रक्रिया में मुख्यतः निम्नलिखित चरण उठाए जाते हैं—

1 एक उत्तरदायी अभिकरण यह उत्प्रेष करता है कि पद-वर्गीकरण के लिए सर्वेक्षण किया जाना चाहिए। इस उत्प्रेष में सम्बन्धित पदों का नाम और सर्वेक्षण की समय-सीमा का उत्प्रेष किया जाता है।

2 विनियमकर्ता अध्ययन के लिए एक योजना बनाता है और उसे कीर्तनित करने का प्रयास करता है। वर्गीकरण सर्वेक्षण पर्याप्त महीने और समय खपने वाले होते हैं। इनमें छ माह से एक वर्ष तक का समय लग जाता है और प्रत्येक वर्ग के वर्गीकरण में बहुत से डॉलर खर्च हो जाते हैं।

3 किया गया अध्ययन सहयोगी अभिकरणों और व्यक्तियों को बताया जाता है। विनियमकर्ता इसके लिए अपने पास के सभी सूचना साधनों का प्रयोग करता है।

4 व्यक्तिगत पदों के सम्बन्ध में किए गए कार्य की सूचना एकत्रित की जाती है। यह काम पश्चात्काली, साक्षात्कार एवं निरीक्षण के माध्यम से किया जाता है।

5 कार्य की विभिन्न श्रेणियों का तात्कालिक विवरण तैयार कर लिया जाता है और व्यक्तिगत पद उभयुक्त श्रेणी में रत दिए जाते हैं।

6 तात्कालिक विशेष विवरणों एवं आवंटनों की पुनरीक्षा की जाती है। प्रशासकी, पर्यवेक्षकी और अन्य सम्बन्धित व्यक्तियों तथा समूहों के परामर्श के आधार पर इसमें परिवर्तन और संशोधन किए जाते हैं।

7 अध्ययन के परिणामों को स्पष्ट करते हुए प्रतिवेदन तैयार किया जाता है।

8 अन्त में वर्गीकरण योजना अपना ली जाती है और उसके निरन्तर प्रशासन के लिए प्रावधान किया जाता है।

पद वर्गीकरण की मूलभूत समस्याएँ

(Basic Problems of Position Classification)

पद-वर्गीकरण कार्य में मूलभूत रूप से चार प्रश्न उठते हैं—श्रेणियों तथा श्रेष्ठ की सामान्य गचरना निर्धारित करने में किन बातों का ध्यान रखा जाए ?

विशेष विवरण की विषय-वस्तु क्या हो ? घावटों में निश्चितता और न्याय किन प्रकार प्राप्त हो ? और वर्गीकरण योजना को किस प्रकार संचालन बनाए रखा जाए ? इन प्रश्नों के सम्बन्ध में यहाँ संक्षेप में विचार करना उपयोगी रहेगा ।

1. विभिन्न श्रेणियों तथा घेड्स की सामान्य संरचना का निर्णय तब समय बर्माचारी की बुद्धि, प्रतिभा तथा उसके दायित्वों के आधार पर सम्बन्ध पर विचार किया जाए । इसके अनिवार्य कार्यों के लोचनीयता पदोन्नति और स्थानान्तरण यन्त्र की उपयोगिता, सामान्य और विशेष शिक्षा के मूल्य, सार्वजनिक और श्रेष्ठ परीक्षाओं का उपयोग आदि विभिन्न बातों को ध्यान में रखते हुए जहाँ तक सम्भव हो सके कम श्रेणियाँ बनाई जाएँ । श्रेणियाँ केवल इतनी होनी चाहिए ताकि अपने दिए घावटों पदों के कार्य की पर्याप्त रूप में व्याख्या कर सकें । इस मापदण्ड को हम जब इतिहास मामलों पर लागू करते हैं तो काफी कठिनाई आती है क्योंकि कभी दो पद पूर्णरूप से एक जैसे नहीं होते । उदाहरण के लिए, दो कमरवाली अपने साथ से डाक पोस्ट के प्रत्यावा कुछ नहीं करते एक तीसरा व्यक्ति अपने वाली डाक को सम्बन्धित व्यक्ति तक पहुँचाने के लिए एक तरफ रख देना है, चौथा व्यक्ति डाक को उपयुक्त अधिकारी तक पहुँचाना है । प्रश्न यह है कि क्या इन चारों पदों को एक श्रेणी में रखा जाए इसका उत्तर हाँ में है क्योंकि ये सभी एक जैसा कार्य करते हैं जिसमें किसी विशेष पूर्व प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं है । इन्हें एक प्रकार में वर्गीकृत किया जा सकता है समान वेतन दिया जा सकता है तथा एक जैसा नाम दिया जा सकता है । यदि इन मूल्य बातों में साथ नए कार्य जुड़ जाएँ तो पद के नाम, वेतन, प्रशिक्षण, भर्ती का तरीका योग्यता और अनुभव आदि भिन्न हो जाएँगे । वर्गीकरण संरचना करने से पूर्व यह ध्यान रखना चाहिए कि इसका सम्पूर्ण प्रशासनिक प्रक्रिया और शिक्षा व्यवस्था पर प्रभाव रहता है ।

2. विशेष विवरण की विषय-वस्तु के रूप में चार बातें उल्लेखनीय हैं— पद का नाम वर्तमान सम्बन्धी सामान्य वर्तमान, विवरण कार्य और न्यूनतम स्वीकार्य योग्यताएँ । पद का नाम छोटा वर्णनात्मक और मोहो की संख्या में घाने देना होना चाहिए । ये सभी बातें किसी न किसी मापदण्ड परस्पर सम्बंधपूर्ण भी हो सकती हैं और तब एक समुच्चयवागी दृष्टिकोण अपनाना चाहिए । यदि इन बातों को पूरा करने हुए किसी विशेष नाम में व्यक्ति को सम्मान दिया जा सके तो उपयुक्त होगा । पदाधिकारी के वर्तमान सम्बन्धी सामान्य वर्तमान में सम्बन्धित कार्य की कठिनाइयों और उत्तरदायित्वों का उल्लेख किया जाता है । विवरण कार्य के उल्लेख में किसी पद के केवल वे कार्य बनाए जाते हैं जो एक पदाधिकारिया द्वारा नहीं किए जाते । न्यूनतम योग्यताओं की दृष्टि में पद के लिए आवश्यक शिक्षा, अनुभव, शारीरिक योग्यताएँ आदि का उल्लेख किया जाता है ।

3. पदों के घावटों में निश्चितता एवं समानता के लिए टैक फाइट, समझदार लोगों के साथ सम्बन्ध तथा प्रभावशाली श्रेणीय यन्त्र की रचना आदि उपयोगी होंगे । अधीन महान्त में बजट अधिकरण, क्षेत्रीय इकाई और नागरिक

समय के प्रतिनिधि तथा निर्वाचा निष्पादक कार्यालय रखा जा सकता है। पदों का आवंटन करत समय जिन तत्त्वों का उपयोग किया जाता है अथवा जिन बातों का ध्यान रखा जाता है, वे मुख्यतः ये हैं—(i) कार्य का प्रकार और रूप, (ii) कार्य सम्पन्नता के लिए उपलब्ध मर्मनिर्देशों की प्रकृति और मात्रा, (iii) कार्य पर दूसरों द्वारा रखे गए पर्यवेक्षण-आत्मक नियन्त्रण की प्रकृति, (iv) आवश्यक पहलु, मौलिकता एवं निर्णय शक्ति, (v) कार्य द्वारा प्रेषित व्यक्तिगत सम्पत्तों का लक्ष्य एवं प्रकृति (vi) सम्बन्धित मिफारिशों निर्णय एवं निष्कर्षों की प्रकृति तथा क्षेत्र (vii) एक कर्मचारी द्वारा सहाय्यरूप रूप में कार्यकुशल सेवा में प्रेषित प्रतिरिक्त उत्तरदायित्व (viii) प्रेषित ज्ञान, योग्यता एवं अन्य गुणों का प्रकार, क्षम और मात्रा, (ix) आवश्यक अनुभव, प्रसार, ईर्ष्या और गुण, (x) कार्य पर पर्यवेक्षण-आत्मक नियन्त्रण की प्रकृति और मात्रा आदि। इन सभी बातों के प्राधार पर यदि पदों का आवंटन दिया गया तो निश्चिन्ता, स्पष्ट एवं क्षमता की प्रेषता की जा सकती है।

4 वर्गीकरण योजनाएँ सर्वत्र चलने वाली प्रक्रिया है, यह कभी पूरी नहीं होती। व्यक्तिगत पदों और कार्य की इकाइयों का संकलन की विशेषताएँ बदल जाती हैं। यह परिवर्तन समाज की मत्तात्मक प्रकृति एवं कार्यकर्ताओं के स्वभाव के कारण आता है। पद-वर्गीकरण कार्य की तुलना प्रायः सड़क की रचना में की जाती है, जैसे सड़क बनाने के बाद उनमें जहाँ जहाँ सम्भवतः कार्य की आवश्यकता पैदा करती जाती है उसी प्रकार ज्योंही वर्गीकरण योजना स्थापित होती है तो उनमें यहाँ-तहाँ होने वाले परिवर्तनों का अनुरूप परिवर्तन और समायोजन भी आवश्यक बन जाते हैं।

मवा प्रथमा पद के दायित्वों में आए परिवर्तनों की जानकारी या नो स्वयं वर्गीकरणकर्ता को करनी चाहिए अथवा सम्बन्धित कर्मचारियों से प्राप्त की जानी चाहिए। जैसे व्यवहार में कार्यकर्ताओं का विश्वास करके उन पर निर्भर नहीं रखा जा सकता कि वे परिवर्तनों की तुरन्त सूचना दे देंगे। कारण यह है कि प्रत्येक कार्यकर्ता अपने कामों में व्यस्त रहता है और पूरे महठन में उसके पद का महत्व और स्थिति बदल गई है इसकी ओर कम ध्यान दता है। उचित यह होगा कि वर्गीकरणकर्ता स्वयं ही प्रज्ञासको और पर्यवेक्षकों के साथ अनौपचारिक व्यक्तिगत सम्बन्ध स्थापित करे।

अमेरिकी पद वर्गीकरण का आलोचनात्मक मूल्यांकन (Critical Evaluation of American Position Classification)

अमेरिकी पद-वर्गीकरण व्यवस्था का मूल्यांकन करते हुए इसकी प्रशंसा और आलोचना दोनों दृष्टियों से कई बातें कही जाती हैं। आलोचकों की मान्यता है कि यह वर्गीकरण अनेक पूर्वधारणाओं पर आधारित है। वे पूर्वधारणाएँ यथायर्थ में सही नहीं हैं। एक पूर्ण अवधारणा यह है कि एक पद को उसके कार्यकर्ताओं से अलग किया जा सकता है। यही कारण है कि यह केवल पद और उसके कामों पर ध्यान

- (2) यह की प्रवधारणा व्यवस्था प्रदान करती है। इसके द्वारा अनुभव और शिक्षा पर विशेष जोर दिया जाता है। व्यक्ति की प्रवृत्ति तथा योग्यता की प्रवेक्षा उसके कार्य पर अनुभव को विशेष महत्व दिया जाता है। इस सम्बन्ध में विलियम लेहमन (William Lehman) ने लिखा है कि "हमारी मनो और परीक्षा प्रणालियाँ युवा व्यक्तियों को प्रेरित करती हैं कि यदि वे नौकरशाह में प्रवेश करना चाहते हैं तो विशेषज्ञ बनें। जो लोग मानविकी एवं उदार कलाओं का अध्ययन करते हैं उनके लिए लोकसेवा के दरवाजे कमजोर बन्द हो जाते हैं।"¹
- (3) इस व्यवस्था में जातिवाद के विकास की प्राशङ्गाएँ नहीं रहती।
- (4) यह व्यवस्था पद-वर्गीकरण के साथ-साथ श्रेणी-वर्गीकरण को भी प्रदानाती है। प्रथम का प्रयोग उच्च पदों के लिए तथा द्वितीय का प्रयोग निम्न पदों के लिए किया जाता है।

फ्रांस में सेवा वर्गीकरण

(Service Classification in France)

फ्रांस में नौकरशाहों की सूचना की चार इकाइयाँ हैं—श्रेणियाँ (Classes), कोर्प्स (Corps), सेवाएँ (Services) तथा ग्रेड्स (Grades)। श्रेणियों को क्षैतिज (Horizontal) रूप से चार भागों में विभाजित किया गया है। ये श्रेणियाँ प्रशासन में मुख्य रूप से व्यक्ति की शैक्षणिक पृष्ठभूमि पर आधारित होती हैं तथा देश के प्रशासन में व्यापक भूमिका निभाती हैं। कोर्प्स एक व्यापक नाम है। सभी लोकसेवक जिस किसी प्राजीवन सेवा के सदस्य बनते हैं वह सेवा एक कोर्प्स का भाग होती है। कोर्प्स की तुलना में वर्गों का महत्व कम होता है। इनकी परिभाषा सौर-सेवकों के ऐसे समूह के रूप में की जाती है जो समान ग्रेड के लिए एक जैसे नियमों तथा योग्यताओं से प्रभावित होते हैं।² प्रत्येक कोर्प्स एक सीनियरिटी इकाई के समान है। 'सेवाएँ' लोकसेवकों के सम्बन्धित विभाजन का प्रतिनिधित्व करती हैं। एक सेवा में सम्बन्धित विभिन्न कोर्प्स की एक शृंखला होती है। पेरिस स्पेश प्रद-वर्गीय सम्भागों द्वारा नीति रचना एवं क्षेत्रीय सेवाओं की दृष्टि से एक सेवा में एकलपता की स्थापना की जाती है। ग्रेड्स के इकाइयाँ हैं जो प्रत्येक कोर्प्स में अस्तित्व रखती हैं।

फ्रांस की नौकरशाहों का वर्तमान वर्गीकरण द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद में 1946 में किए गए व्यवस्थापन का परिहास्य है। इससे पूर्व फ्रांस में विभिन्न विभागों में Redacteurs श्रेणी थी जो प्रशासनिक कार्य सम्पन्न करती थी। दूसरी ओर निष्पादक निधिकीय वर्ग (Executive Clerical Class) था। इन दोनों के बीच

1 William Lehman - *International Personnel Administration* = Personnel Administration, Vol 10 (Sept. 1949) pp 56

2 "Corps have been defined as groups of civil servants governed by the same regulations and qualifications for the same grades"

—M P Barber, *Public Administration*, M & E Handbooks, 1972, p 68

कार्यों की व्यवस्था पर्याप्त धनपूर्णा थी। कारण यह था कि उच्चतर कर्तव्यों तथा प्रतिदिन के चालू कर्तव्यों के बीच घंटे भर करने की चेष्टा नहीं की गई थी। विभिन्न विभाग समय समय पर होने वाले रिक्त स्थानों पर स्वयं ही नियुक्ति करते थे। अपने कार्यों का विभाजन भी स्वयं विभाग द्वारा ही किया जाता था। अतः सुविधा के लिए विभिन्न विभाग उच्च पदों की नीचे के तथा निम्न पदों की ऊँचे पदों के कार्य सौंप देने से, फलतः कार्यों एवं पदों के बीच अव्यवस्था उत्पन्न हो जाती थी। इस समस्या के समाधान का केवल एक ही रास्ता था कि एक ऐसे वर्ग की स्थापना की जाए जो सभी विभागों में कार्य करे। उसमें एकीकरण के लिए सामान्य शिक्षा, सामान्य परीक्षाएँ तथा सामान्य स्तर की स्थापना की जाए। यह कार्य 1946 के व्यवस्थापन द्वारा सम्पन्न किया गया।

युद्धोत्तर विकास

(The Post-War Developments)

युद्ध से पूर्व फ्रांस की लोकसेवा एक रूप नहीं थी। अनेक बार वास्तविक कार्यकारी इकाई विभाग न होकर बोर्ड्स होती थी। कुछ बोर्ड्स तो इतना अधिक सम्मान रखती थी कि वे सगठन तथा प्रबन्ध की दृष्टि से प्रायः स्वायत्त बन गई थी। इस प्रशासनिक अव्यवस्था और भ्रम की स्थिति के स्थान पर एकक्यता लाने के लिए युद्ध के तुरन्त बाद तीन महत्वपूर्ण गुधार किए गए—

(1) लोकसेवा निदेशालय (Civil Service Directorate)—1945 में लोकसेवा निदेशालय की स्थापना की गई। यह सीधा प्रधानमन्त्री के अधीन रहता गया। 1946 तथा 1959 के अधिनियमों में यह स्पष्ट उल्लेख था कि इन कानूनों को कार्यन्वित करने का दायित्व प्रधानमन्त्री का होगा। यह दायित्व दूसरे कानूनों सम्बन्धी दायित्व जैसा नहीं था वरन् लोकसेवाओं का प्रबन्ध करने का काम प्रधानमन्त्री को इसी रूप में सौंपा गया जिस प्रकार दूसरे मन्त्री अपने विभागों का संचालन करते हैं।

यह निदेशालय सामान्य सचिवालय से जुड़ा हुआ विभागों का विकास होता है। यह बहुत कुछ संशोधन विभागों से सम्बन्ध रखता है तथा मौल्य रूप में प्रशासनिक विधियाँ म सुधार से सम्बन्धित है। यह भर्ती, वर्गीकरण तथा सेवा की शर्तों को नियन्त्रित करने की अपेक्षा सामान्य सेवीवर्ग अधिकरण के रूप में विभिन्न मन्त्रालयों के बीच अष्ट सम्बन्ध की स्थापना के लिए परामर्श देता है। निदेशालय को लोकसेवाओं में एकक्यता लाने का काम भी सौंपा गया है। इस कार्य के दौरान इसने पाया कि विभिन्न मन्त्रालयों में भर्ती तथा पदोन्नति में सम्बन्धित लगभग एक सौ अलग-अलग सर्वाधियाँ हैं। निदेशालय ने कुछ आँकड़ें प्रबन्ध भी किए हैं। इसने सभी सोर्टसेटों को ABCD चार श्रेणियों में विभाजित किया तथा विभिन्न मन्त्रालयों के बित्तर के साथ सुझाव भी दिए कि उन्हे स्वयं के व्यवहार को किस प्रकार सामंजस्यपूर्ण बनाना चाहिए।

(ii), प्रशासन शिक्षालय की स्थापना (Establishment of School of Administration)—1945 में प्रशासन विद्यालय (The Ecole Nationale d'

Administration) की स्थापना की गई। इसका उद्देश्य गैर-तकनीकी उच्चतर लोकसेवकों की भर्ती में एकसूत्रता स्थापित करना था। ग्रेट ब्रिटेन के लोकसेवा प्रायोग में मूल्य प्रशासन विद्यालय लोकसेवकों के केवल उच्चतर वर्ग के लिए ही नियुक्ति करता था और निष्पादक तथा लिपिक ग्रेड के पदों की नियुक्तियाँ सभी तीनों विभागों के हानों में छोड़ दी गई थी। विद्यालय द्वारा कर्मचारियों को नियुक्त ही नहीं किया जाता था वरन् उनको परिशिक्षण देने का कार्य भी यह करता था। इसकी स्थापना के बाद प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण की व्यवस्था प्रारम्भ हुई।

(ii) सेवा संरचना में सुधार (Reforms in the Structure of Service)—1946 के अधिनियम ने फ़ौज की लोकसेवा की संरचना में काफी सुधार किए। अब सभी विभागों में लोक प्रशासकों की चार सामान्य श्रेणियाँ बना दी गईं। सभी तकनीकी एवं गैर-तकनीकी लोकसेवकों को इसी चार श्रेणियों में रखा गया। इन श्रेणियों को ABCD का नाम दिया गया। वे श्रेणियाँ ग्रेट ब्रिटेन की प्रशासक, निष्पादक, लिपिकीय तथा टक्करकर्ता श्रेणियों के समकक्ष हैं।¹ इन श्रेणियों में हमारे प्रकार के कार्यों को, कार्यों की सम्पन्नता एवं वेतन धरे के आधार पर वर्गीकृत किया गया। फ़्रान्स ग्रेट ब्रिटेन की भाँति व्यापक पदोन्नति, वेतन, रोजगार में स्वाधिश्रम आदि की समस्या को सुलभ दिया गया। ग्रेट ब्रिटेन से मूल्य फ़ौज की Conseil d'Etat ने राज्य कर्मचारियों को एक विशेष अधिकार दिया है कि यदि किसी कर्मचारी को दण्ड की चेतावनी दी जाए या उसका प्रविष्टिपूर्ण स्थानान्तरण किया जाए अथवा पदोन्नति को रोक दिया जाए तो वह अपनी सम्बन्धित पत्रावली (File) देखने और तदनुसार न्यायिक कार्यवाही करने का अधिकारी है।²

फ़ौज की लोकसेवा का अनुवर्गीय विभाजन कार्यों पर आधारित है। लोकसेवा के चार वर्गों अथवा वर्गों में चार कार्य सम्मिलित करते हैं—(i) नियोजन एवं निदेशन का कार्य, (ii) कार्यान्विति का कार्य जिसमें कुछ प्रशासनिक समझ तथा पहल एवं निर्णय की आवश्यकता होती है; (iii) कार्यान्विति के विशेषीकृत कार्य, जिनमें तकनीकी क्षमता अवस्थित है, (iv) गैर-विशेषीकृत कार्य जिनमें प्रारम्भिक तथा सरल व्यावसायिक योग्यता की आवश्यकता होती है।

Service Classification in France

(1) Class A—Whose main Function is Planning and Directional (de conception et de direction)

*(2) Class B—Whose main Function is applicational (d'application)

1 "These classes were to be known as categories A, B C and D. They are roughly equivalent to the British administrative, executive, clerical and typist classes"

—F. Kidley and J. Blondel 'op cit', p 33

2 Dr Herman Finer: The Major Government of Modern Europe, 1960, p 346

(3) Class C—Whose main Function is executional
(d^e execution)

(4) Class D—Whose main Function is support
(Subalterne)

1946 के अधिनियम में वर्गीकृत सेवाएँ

(The Services Classified under the Act of 1946)

1946 में तत्कालीन प्रशासी मरकार के अध्यक्ष जनरल डिगॉल (General De Gaulle) ने कोमिन डी' एट के एक सदस्य मार्सेल डेब्रे (Marcel Debre) को लोकसभाओं में आन्विष्टाधी परिचर्तन के लिए मुफ्ता तैयार करने का काम सौंपा। यह मुफ्ता का काम उच्च प्रशासनिक सेवा तथा विधा व्यवस्था होना में एक साथ रिया जाना था बराकि एड के बिना दूसरा मुफ्ता व्यवहीन था। कोमिन डी' एट, मन्त्रि परिषद् एव परामर्शदाता मन्त्रा ने इस समस्या पर पूरी तरह में विचार किया और उसके बाद 10 अक्तूबर, 1945 को गुरुक अध्यादेश, डिग्री तथा विनियम प्रकाशित किए गए। अक्तूबर, 1946 में नोरमन्डको के अधिधारा तथा बर्तमानों पर प्रकाश डालने हुए एक अधिनियम पारित किया गया।

1946 के अधिनियम में जिन चार प्रकार की सेवाओं का उल्लेख किया उनमें से दो व्यावसायिक वर्ग (Professional Class) की भी जो नीति रचना एवं नीति कार्यान्विधि के कार्यों में सम्बन्धित थीं। इनमें प्रथम को प्रसैनिक प्रशासक (Civil Administrators) कहा गया तथा द्वितीय को प्रशासनिक सचिव (Secretaries of Administration) कहा गया। इन दोनों सेवाओं के नीचे अधिकाधिक से दो वर्ग रने गए जिनको आलू नित्यप्रति का कार्य सौंपा गया। इन दोनों वर्गों के बर्तकारी घेरे ब्रिटेन के प्रमशः निविह वर्ग तथा सन्देशक हक वग व समस्त थे। यही हम फ्रांस की उच्चतर लोकसेवा अधार्त्त प्रथम वर्गों का परिचयामक विवेचन निम्नलिखित एलियों में करेंगे।

(1) प्रसैनिक प्रशासक (Civil Administrators) —इस वर्ग की मरचना घेरे ब्रिटेन के प्रशासनिक वर्ग के मोहम की ध्यान में रखत हुए की गई है। यह प्रशासकों का ऐसा समूह है जिसके लिए मुख्य रूप से ये प्रशासनिक मुफ्ता किए गए हैं। इस वर्ग के सभी सदस्य, चाहे वे किसी भी विभाग में कार्य कर रहे हों, एक जैसे अनुशासनात्मक नियमों के अधीन रहते हैं तथा एक ही समूह एवं ध्यानीयन सेवा का प्रतिनिधित्व करते हैं।¹ इन अधिकाधिक की सेवाएँ किसी भी विभाग में तथा किसी भी स्तर पर—स्थानीय, राष्ट्रीय, समुद्राधीय अथवा विदेशी—मन्त्रि की जा सकती हैं, किन्तु वे एक ही कोर्प्स (Corps) के सदस्य माने जाते हैं। ये तबार्ने

1 "The civil administrators constitute a single class responsible for the top policy decisions made within the permanent service and subject to the same rules regardless of the department they may serve in"

—Carter, Ranney and Herz Major Foreign Powers, 1952, p. 349

5 रैंक में विभाजित हैं जो नीचे से क्रमशः इस प्रकार प्रारम्भ होती हैं—Administrators adjoint Administrative Class three, Administrative Class two Administrative Class one and Class Exceptional इन सभी स्तरों के पदाधिकारियों की नियुक्ति नव-निर्मित राष्ट्रीय प्रशासनिक स्कूल द्वारा होती है।

इस श्रेणी के लोकसेवकों के कार्यों का उल्लेख करते हुए मार्सेल डेब्रे, (Marcel Debre) ने मुख्यतः ये कार्य गिनाए हैं—प्रशासनिक मामलों के व्याचरणों को नरकार की सामान्य नीति के अनुरूप ढालना, कानूनों और नियमों तथा मन्त्रालयी निर्णयों के प्राक्षेप तैयार करना, उनके कार्यान्वयन के लिए निर्देश तैयार करना तथा लोकसेवकों की गतिविधियों के बीच समन्वय स्थापित करना।¹ 1964 में इस श्रेणी के सदस्यों की संख्या लगभग 1900 थी जो कार्य और दायित्वों के बढ़ने के साथ-साथ निरन्तर बढ़ती चली गई।

प्रशासनिक श्रेणी के कर्मचारियों की स्थिति इनकी भर्ती, कार्य और आजीवन सेवा के अनुरूप अन्य श्रेणियों से भिन्नतापूर्ण है। इस श्रेणी के कर्मचारी के विशेष कार्य एवं दायित्वों को देखते हुए राज्य का पहला क़दम यह हो जाता है कि इस श्रेणी में भर्ती हेतु योग्यतम लोगो को भावित करे। इस श्रेणी के सभी कर्मचारी लोक प्रशासन के राष्ट्रीय विद्यालय द्वारा भर्ती किए जाते हैं। इस श्रेणी की पूर्वोक्त पाँचों वर्गों में पदोन्नति बरिष्ठता की अपेक्षा सुविधा और योग्यता के आधार पर की जाती है। व्यवहार में इस नियम का अपवाद भी सम्भव है किन्तु सिद्धान्त में यह बात पूर्णतः स्थापित की गई है। राष्ट्रीय विद्यालय के अनिवार्य अवकाश बिना प्रमैरिक प्रशासक के रूप में नियुक्ति केवल अपवादस्वरूप होती है। यदि कभी ऐसा किया जाए तो इसके लिए यह प्रावश्यक शर्त है कि सम्बन्धित प्रत्यागी निम्न पद पर कम से कम 10 वर्ष सेवा कर चुका हो। इस प्रकार की प्रमाधारण नियुक्तियाँ कानून द्वारा कृत नियुक्तियों की संख्या का 10% निश्चित कर दी गई हैं।

निष्पादक सचिव (Executive Secretaries or Secretaries d' Administration)—यह श्रेणी की उच्च सेवाओं की द्वितीय श्रेणी है। यह ग्रेट ब्रिटेन के निष्पादक वर्ग से समानता रखती है। इस ग्रेड में सभी उच्चतर गैर-लिपिकीय कार्य जैसे अनुवाद कार्य, लेखा कार्य आदि शामिल कर लिए जाते हैं। इस श्रेणी के सदस्यों की भर्ती प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा माध्यमिक विद्यालय के स्नातकों में से की जाती है।² विभिन्न मन्त्रालयों के बीच कार्य करने के कारण इस श्रेणी के

1 "... to fit the conduct of administrative affairs to the general policy of the Government, to prepare drafts of law and rules and ministerial decision to formulate the directives to their execution and to co-ordinate the march of the public services" —Cf Marcel Debre - "La Reforme de la Fonction Publique" in *Revue d' l' Ecole d' Administration*, May, 1946, p. 34

2 Ordinance No 45-2283 of October 9, 1946, the Provincial Government of the French Republic, *Ibid*, p. 55.

वर्गचार्जियों में भिन्नता स्थापित की जाती है। इन्हें मुख्य रूप से विभागों में विभाजित किया जाता है। इसमें पदोन्नति का पूर्ण रूप से योग्यता के आधार पर की जाती है। इस श्रेणी के पदों के लिए बिना परीक्षा के की जाने वाली समाधारण नियुक्तियाँ केवल 12 वर्ष तक सेवा कर चुके लोगों में से ही की जा सकती हैं। कानून द्वारा ऐसी नियुक्तियों को 10% तक सीमित रखा गया है। मार्मन डेवरे ने इन श्रेणी के वर्गचार्जियों को प्रशासनिक सेवाओं के तत्कालीन विशेषज्ञ कहा है। इन्हीं के कथनानुसार इन श्रेणी के मुख्य कार्य हैं—नीति कार्यान्विति के कार्यों को संचालित करना और कुछ विशेषीकृत कार्य सम्पन्न करना जिनके लिए काफी ज्ञान और अनुभव की आवश्यकता होती है।¹

इन अधिकारियों को शीर्ष के कार्यालय प्रबन्धक कहा जा सकता है। 1964 में इनकी संख्या लगभग 1200 थी।

फ्रांसीसी लोकसेवा में उच्च दो उच्चतर श्रेणियों के अनन्य निपिक, टरएक्ता और हाय से काम करने वाले कार्यकर्ता भी होते हैं। इस वर्गीकरण के फलस्वरूप फ्रांस की लोकसेवाओं का एक व्यापक तथा स्पष्ट विभाजन हो सका है। इसमें पूर्व विभिन्न मन्त्रालयों में जो भ्रम और अस्पष्टता की स्थिति थी वह अब समाप्त हो गई है। यह वर्गीकरण लोकसेवाओं में जाति व्यवस्था के विकास को प्रोत्साहन नहीं देगा।

एकीकृत प्रशासनिक सेवा (Unified Administrative Service)—फ्रांस में ग्रेट ब्रिटेन की भाँति स्थायी सचिव के रूप में एक ही कार्यालय के विचार का विकास नहीं हो सका है। अधिकारी मन्त्रालयों में यहाँ अनेक निदेशालय हैं तथा प्रत्येक की अध्यक्षता एक महानिदेशक द्वारा की जाती है। इन पद पर घान बाना व्यक्ति प्रायः इकाई के अन्दर से पदोन्नत होकर नहीं घाना वरन् प्रायः कोर्प्स का सदस्य होता है। एकीकृत प्रशासनिक सेवा की स्थापना की दृष्टि से नवम्बर, 1964 में कुछ नियमन किया गया। इसके द्वारा कुछ मात्रा में अनिवार्यता को प्रोत्साहन दिया गया है तथा एकीकृत सेवा की अवधारणा को सागू कान की चेष्टा की गई है। इसके लिए एक प्रशासनिक इकाई में कार्य करने वाले प्रमैनिश अधिकारियों पर उस इकाई का कार्यकारी नियन्त्रण समाप्त करके उसके स्थान पर एकीकृत सेवा की औपचारिक रचना कर दी जाओ जो प्रत्यक्ष-प्रधान मन्त्री के अधीन रहे तथा जिसमें पदान्तरियाँ होती रहें।

कोर्प्स का अस्तित्व (The Existence of Corps)—फ्रांस में लोकसेवाओं के पुनर्गठन तथा वर्गीकरण के बाद उच्चस्तरीय कोर्प्स को उनके उच्च सम्मान के कारण बनाए रखा गया है। उदाहरण के लिए कोर्प्स डी'एट कोर्प्स, प्रीवेट का कोर्प्स तथा दित निरीक्षणालय आदि। इनको पूरी तरह समाप्त करना नाममभी

का कार्य माना गया और इस दृष्टिकोण का परिणाम यह हुआ कि यहाँ की लोकसेवा को कभी पूरा बहाव प्राप्त नहीं हो सका। उच्चस्तर पर प्रशासनिक एकरूपता नहीं आ सकी वरन् यह केवल मध्यस्तर पर ही प्राप्त हो सकी। सैद्धान्तिक दृष्टि से यह व्यवस्था की गई है कि कोई प्रशासक नीचे से उन्नति करना हुआ उच्च पदो तक पहुँच सकता है, किन्तु व्यवहार में यह नहीं होता। व्यावहारिक दृष्टि से सभी उच्च पदों पर Grand Corps का एकाधिकार है। इस कोर्प के अधिकारियों को सभी तक परम्परागत स्वायत्तता प्राप्त है। यह समझा जाता है कि इन कोर्प में फौज की लोकसेवा के सर्वाधिक योग्य व्यक्ति होते हैं जो प्रायः सभी विभागों में फँसे रहते हैं। तकनीकी तथा गैर-तकनीकी ग्राण्ड कोर्प के सदस्य सरकारी विभागों के प्रायः सभी मुख्य पदों पर उपलब्ध हो जाते हैं। यहाँ तक कि इन्हें सरकारी निगमों तथा स्थानीय सरकार के पदों पर भी उपलब्ध किया जा सकता है।

फौज की लोकसेवाओं का कोई एक कोर्प नहीं है। एक ही मन्त्रालय अथवा विभाग में अनेक कोर्पों का अस्तित्व है। 1964 में इस प्रकार के पृथक् कोर्पों की संख्या 22 थी। केवल वित्त मन्त्रालय में ही 5 कोर्पों वर्तमान थे। इन कोर्पों के सदस्यों का पारस्परिक स्थानान्तरण पर्याप्त कठिनाई के बावजूद होता है। निष्कर्ष रूप से रिडले तथा ब्लोंडेल (Ridley and Blondel) के शब्दों में यह कहा जा सकता है कि "1944-46 के सुधारों ने सेवा को एकीकृत बनाने का कुछ प्रयास किया है किन्तु विभागों की परम्पराओं तथा ग्राण्ड कोर्पों के सम्मान ने मिलकर वास्तविक एकरूपता को यथार्थ की अपेक्षा आधा मात्र बना कर छोड़ दिया है।"¹

तुलनात्मक विश्लेषण

(A Comparative Analysis)

भारतीय लोकसेवक चार श्रेणियों में से किसी एक श्रेणी का सदस्य होता है जबकि संयुक्तराज्य अमेरिका में सब सरकार की सेवा में कार्य करने वाले कर्मचारी वहाँ स्थापित 18 ग्रेड्स में से किसी एक के सदस्य होते हैं। ये ग्रेड्स Gs-1 से Gs-18 तक हैं जिनमें कर्मचारियों को उनके कार्य तथा दायित्व के आधार पर रखा जाता है। भारत में कार्य तथा श्रेणी का आवश्यक सम्बन्ध नहीं है। किसी कर्मचारी की श्रेणी के द्वारा उसके स्तर (Rank) का ज्ञान हो पाता है, उसके कार्यों का नहीं होता। भारतीय एवं अमेरिकी वर्गीकरण के अन्तर की दृष्टि से अन्य उल्लेखनीय बात यह है कि अमेरिकी व्यवस्था के ग्रेड्स किमी भी पदाधिकारी में न तो वर्गीय चेतना का विकास करते हैं और न उसके स्तर का दिग्दर्शन कराते हैं क्योंकि यहाँ पद का वर्गीकरण किया गया है, पदाधिकारियों का वर्गीकरण नहीं किया गया है। भारत में प्रथम श्रेणी का अधिकारी कहीं भी तथा

1 "The reforms of 1944-46 thus went some way to unifying the service, but the traditions of the departments, combined with the prestige of the grand corps, have remained sufficiently alive for real unity to be more of a hope than a reality."

किसी भी विभाग में कार्य कर सकता है। इसमें ब्रिन्ड अमेरिका में एक ही ग्रैंड का अधिकारी दूसरे विभाग में उसी ग्रैंड के पद पर कार्य करने योग्य नहीं माना जाता। कारण यह है कि प्रत्येक विभाग में प्रत्येक ग्रैंड के कार्य तथा दायित्व अलग अलग हैं। भारत में स्थिति इसमें भिन्न है। इसे स्पष्ट करते हुए द्वितीय वेतन घागेम के प्रतिवेदन में कहा गया था कि सेवासो के विभाजन की रखाएँ सेवा के पार मन्त्र रूप में चलती हैं। इसके परिणामस्वरूप गैर-विभागीय एवं गैर-व्यावसायिक आधार पर सेवाएँ तथा पद समूहीकृत हो जाते हैं। यहाँ एक ही सेवा में अनेक ग्रैंड्स रंगे जा सकते हैं जो पदाधिकारी के वेतन तथा वदमोदान में उसकी स्थिति का दिग्दर्शन तो करा देते हैं किन्तु उनके बायीं अथवा व्यवसाय की सूचना नहीं दे पाते।

लोकसेवाओं में व्यावसायिक तथा तकनीकी तत्व की दृष्टि से भी अमेरिकी एक भारतीय वर्गीकरण व्यवस्था का आधार एजेंसी है। भारत में लोकसेवासो का मण्डन विशेषज्ञता के सिद्धान्त के आधार पर नहीं बल्कि गैर विशेषज्ञता के सिद्धान्त के आधार पर किया जाता है। सामान्य प्रशासन एक व्यावसायिक पदों पर प्रवेश के लिए कोई विशेष आवश्यक योग्यताएँ निर्धारित नहीं की जातीं। वही तब कि व्यावसायिक पदों के आवश्यकताओं को भी उनके कार्य का प्रशिक्षण सेवा में प्रवेश के बाद दिया जाता है। यहाँ मध्युराज्य अमेरिका की भाँति सेवासो का बँटोर रूप से व्यवसायीकरण नहीं दिया जाता।

भारत में लोकसेवाओं की भूमिका प्रशासनिक मण्डन के परमोपान में उनका स्थान निर्धारित करती है किन्तु मध्युराज्य अमेरिका में एक ग्रैंड में सम्मिलित पदाधिकारी के परमोपानीय स्तर का कोई ज्ञान नहीं हो पाता। एक विभाग में ग्रैंड Gs-8 का जो स्तर है दूसरे विभाग में यह आवश्यक नहीं है कि उस वही स्तर प्रदान किया जाए।

भारतीय वर्गीकरण व्यवस्था ब्रिटिश वर्गीकरण व्यवस्था में मिलती है। ग्रैंड ब्रिटेन में सेवासो का वर्गीकरण एक पदाधिकारी की वदमोपानीय स्थिति का भारतीय वर्गीकरण की भाँति परिचय करा देता है। भारत में प्रथम श्रेणी की सेवासो में जो पदाधिकारी शामिल हैं वे ब्रिटिश नागरिक सेवा के प्रशासनिक वर्ग के समरूप हैं। उदाहरण के लिए इस श्रेणी में सचिव, निदेशक, सचिव, मध्युराज्य आदि शामिल हैं। ब्रिटिश निष्पादक वर्ग की समानता मध्य प्रबन्ध के अधिकारियों-उप सचिव तथा प्रवर सचिव में की जा सकती है। ग्रैंड ब्रिटेन में एक निरिक्ती अधिकारी वर्ग भी है जिसकी समानता भारत में संरक्षण अधिकारी या अधीनस्थ में की जा सकती है। प्रत्येक द्वितीय श्रेणी की सेवासो के समान सहायक तथा वरिष्ठ निविद का पद है। वरिष्ठ निविद, व्यवस्थापक तथा एक ही अन्य पद तृतीय श्रेणी में समूहीकृत हैं। वस्तुतः श्रेणी के वर्गीकरणों में अलग-अलग, गैर-व्यावसायिक तथा अन्य ऐसे ही कार्य करने वाले लोग आते हैं। वदमोपान के आधार पर किया गया भारतीय सेवा वर्गीकरण फ्रांस के इसी आधार पर किए गए वर्गीकरण के भी कुछ अनुरूप माना जा सकता है।¹

1 "The classes are defined as A, B, C and D in decreasing order of hierarchical importance"—United Nations, op cit, p 166

वेतन प्रशासन : भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस

(Salary Administration in India, U. K., S. A. and France)

सेवीय प्रशासन की अनेक समस्याएँ तथा प्रश्न प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रूप से लोकसेवकों को उनकी सेवाओं के बदले दिए जाने वाले वेतन से सम्बन्धित रहते हैं। लोकसेवकों की भर्ती एवं उनकी कार्य-सम्पन्ना पर इसका उत्तेजनीय प्रभाव रहता है। वित्तीय उपलब्धियों का प्राकर्षण, योग्य प्रत्याशियों को प्राकटित करने, उन्हें सेवा में बनाए रखने और पूरी क्षमता एवं योग्यता के अनुसार कार्यकुशलता प्रकट करने की प्रेरणा देता है। 'वेतन' लोकसेवकों द्वारा सम्पन्न कार्यों का प्रतिकल है। यह वह धनराशि है जो प्रत्येक कर्मचारी को उसके कार्य के बदले मासिक, साप्ताहिक अथवा दैनिक रूप से मिलती है। वेतन अथवा प्रतिकल के रूप में प्राप्त धनराशि से लोकसेवक अपनी तथा अपने परिवार की भौतिक आवश्यकताएँ पूरी करता है। एक कर्मचारी को प्राप्त होने वाले वेतन की मात्रा, उसके सम्मान, लोकसेवाओं में उसके स्तर तथा कार्य के प्रति सन्तोष का आधार बनती है। कितनी धनराशि से कोई लोकसेवक सम्पूर्ण का अनुभव कर सकेगा, यह बात अनेक तहों पर निर्भर करती है; उदाहरण के लिए, कर्मचारी की स्वयं की तथा पारिवारिक भौतिक आवश्यकताएँ, समाज में उसकी प्रतिष्ठा एवं रहन-सहन का स्तर, पद के दायित्वों की प्रकृति पद के जोखिम की प्रकृति, बंटे हुए कार्यों के लिए अन्य स्स्थानों में प्राप्त वेतन की मात्रा आदि। यही कारण है कि विभिन्न सरकारी पदों के लिए वेतन निर्धारित करते समय इन विभिन्न पहलुओं को ध्यान में रखने की चेष्टा की जाती है।

लोकसेवकों के जीवन में वेतन के अत्यधिक महत्त्व और उपयोगिता के कारण यह विषय अनेक अंशों और सघर्षों का आधार बन जाता है। यह बात निजी प्रशासन की अपेक्षा सरकारी प्रशासन पर अधिक लागू होती है। कारण यह है कि सरकारी रोजगार में अन्तिम नियोजना जनता होती है जो कार्यदाता के रूप में हमेशा इस बात पर जोर देती है कि न्यूनतम लागत से अधिकतम सेवाएँ उपलब्ध कराई

जाएँ। इस प्रकार सेवीजन अधिकारी पर दुहरा दबाव पड़ता है। एक ओर लोक-सेवकों द्वारा उदात्त वेतन नीति प्रस्तुतकर अधिक वेतन देने की माँग की जाती है और दूसरी ओर करदाता सरकारी व्यय घटाने के लिए लोकसेवकों का वेतन कम रखने का दबाव डालते हैं। मुख्य परेशानी की बात यह है कि आम जनता प्रशासनिक प्रित्ययता के माध ही योग्य और कार्यकुशल कर्मचारियों से अधिकतम जनसेवा प्राप्त करना चाहती है।

स्पष्ट है कि सम्पूर्ण सेवीजन प्रशासन स्वयं लोकसेवक और आम जनता की दृष्टि से लोकसेवकों का वेतन एवं प्रतिफल पर्याप्त महत्त्व रखता है। लोकसेवकों की कारिरा आय उनके जीवन स्तर की निर्धारित करती है। अतर्पित और अतर्पितजनक वेतन नीति के कारण कर्मचारियों का मनोबल गिर जाता है, कार्यकुशलता घट जाती है और सम्पूर्ण प्रशासनिक मण्डल अतर्पितजनक का से कार्य करता हुआ सफलता की पगडण्डी में उतर जाता है। यही कारण है कि प्रत्येक देश में सेवीजन प्रशासन के इस पहलू पर विशेषित ध्यान दिया जाता है।

भारत के लोक-कर्मचालकारी राज्यों में सरकार के-कानों का क्षेत्र पर्याप्त व्यापक हो गया है। विकासकारी नियोजन के कारण संज्ञानिस्ते तथा तकनीसिपनी का कार्य काफी महत्त्वपूर्ण बन गया है। अत वेतन-संरचना ऐसी होनी चाहिए जो सामाजिक मूल्यों में आए हुए परिवर्तनों की अभिव्यक्त कर सके। अपने व्यापक प्रभाव क्षेत्र के कारण सरकारी क्षेत्र के वेतन सम्पूर्ण सर्व-सरवरा की प्रभावित करते हैं तथा वर्तमान मजदूरी का स्तर भी इसके प्रभावित होता है। अन्य राज्यों की भांति भारत में भी सरकारी रोजगार की मांग में काफी वृद्धि हुई है। यहाँ 1956 में केन्द्र सरकार के कर्मचारियों की संख्या लगभग 1.86 मिलियन थी जो 1972 तक बढ़कर लगभग 2.84 मिलियन हो गई अर्थात् 52.7 प्रतिशत की वृद्धि हो गई।¹ 1984 तक तो इस संख्या में और भी काफी वृद्धि हो चुकी है। यह वृद्धि आने वाले भविष्य में भी इस प्रकार होती रहेगी, यह धागा ही आ सक्ती है और इसलिए यह तथ्य स्वीकार किया जा सकता है कि सरकार द्वारा किए जाने वाले वेतन स्थिरीकरण का समग्र सर्व-व्यवस्था पर उत्तेजनीय प्रभाव होगा है।

स्वस्थ वेतन संरचना की विशेषताएँ

(Characteristics of a Sound Pay Structure)

एक स्वस्थ वेतन व्यवस्था की तीन प्रमुख विशेषताएँ आनी जाती हैं— समुत्कीकरण (Inclusiveness), ग्राह्यता (Comprehensibility) एवं पर्याप्तता (Adequacy)।² इन तीनों का संक्षिप्त वर्णन निम्न प्रकार से किया जा सकता है—

(1) समुत्कीकरण (Inclusiveness)

इस विशेषता का अर्थ यह है कि सरकारी कर्मचारियों की वेतन संरचना

1 Report of the Third Central Pay Commission, 1973, Vol. I, Ministry of Finance, Govt of India, p 23

2 United Nations, op cit., p 85

जैसी अपनाई जाए वैसी ही स्वायत्तशासी तथा अर्द्ध-सरकारी तगठनों द्वारा भी अपनाई जानी चाहिए। प्रायः सभी देशों में गैर-सरकारी या स्वायत्तशासी निकायों का निरन्तर प्रसार होता जा रहा है। ये अपने दिन प्रतिदिन के प्रशासन में सरकारी नियन्त्रण से उन्मुक्त रहते हैं तथा इन्हें अपना सेवीवर्ग प्रबन्ध एवं वित्तीय प्रशासन करने की पर्याप्त स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है। इसके फलस्वरूप एकरूपता का अभाव पाया जाता है तथा विभिन्न मण्डलों द्वारा एक जैसे कर्षों के लिए अलग-अलग वेतनमान की व्यवस्था की जाती है। इसमें प्रशासन में अनेक समस्याएँ तथा भ्रम पैदा हो जाते हैं।

मनुष्यीकरण के सिद्धान्त वा उत्पत्ति वही समस्या में की जाने वाली प्राकृतिक, मकड़वाहीन तथा अस्वाभाविक नियुक्तियों में किया जाता है। इन मामलों में रोजगार पर रहे गए व्यक्ति वा वेतन पूर्णतः भाग तथा पूर्ति की दशाओं द्वारा तय किया जाता है न कि सामाजिक न्याय एवं समानता के विचारों के प्राधार पर। सुरक्षा के अभाव में ये कर्मचारी अपना सर्वश्रेष्ठ योगदान नहीं दे पाते। नियोक्ता अधिकारी इनको कभी भी हटा सकता है इसलिए इनका कार्यकाल अनिश्चित रहता है।

(2) ग्राह्यता (Comprehensibility)

अच्छी वेतन व्यवस्था की यह दूसरी विशेषता है। इसका अर्थ यह है कि सरकारी कर्मचारियों का वेतनमान ऐसा हो जो उनकी आय की पूरी तस्वीर प्रस्तुत कर सके। एक कर्मचारी की कुल आय में विभिन्न प्रकार के भत्ते तथा अतिरिक्त शामिल रहते हैं। इनमें से कुछ भत्ते तो ऐसे होते हैं जो कर्मचारी की आय में कोई वृद्धि नहीं करते वरन् जो कुछ भी उसके द्वारा व्यय किया गया है उसी का भुगतान मान करते हैं, जैसे—स्थानान्तरण होने पर यात्रा व्यय, बिक्रिस्ता व्यय आदि। दूसरे प्रकार के भत्ते विशेष वेतन के रूप में होते हैं जो कर्मचारियों को उनके विशेष कार्यों एवं दायित्वों के बदले दिए जाते हैं। तीसरे प्रकार के भत्ते ऐसे अस्पष्ट रूप में होते हैं कि उनके कारण विनीय रूप में कर्मचारी को किन्तु प्राप्त हो सकेगा यह स्पष्ट नहीं होता। उदाहरण के लिए बिना किराए के घर की सुविधा का प्रावधान। इस प्रकार सरकारी कर्मचारियों को मूल वेतन के साथ-साथ अनेक प्रकार की वित्तीय उपलब्धियाँ प्रदान की जाती हैं। एक स्वस्थ वेतन व्यवस्था यह होती है जिसमें इस बात की स्पष्टता हो कि कर्मचारी को कुल मिलाकर किन्ती वित्तीय उपलब्धि हो जाएगी।

(3) पर्याप्तता (Adequacy)

सरकारी कर्मचारियों को दिया जाने वाला वेतन पर्याप्त होना चाहिए। इस पर्याप्तता के दो पहलू हैं—प्रान्तरिक तथा बाह्य। वेतन प्रान्तरिक रूप से पर्याप्त होना चाहिए अर्थात् इसे निर्धारित करने समय सम्बन्धित कर्मचारी के गुण, शिक्षा, पक्षिण, कुशलता, वृत्तव्य एवं शक्ति आदि का समुचित ध्यान रखा जाना चाहिए। वेतन बाह्य रूप से भी पर्याप्त होना चाहिए अर्थात् यह इतना हो कि एक कर्मचारी अपना सम्पूर्ण जीवन स्तर बनाए रख सके। ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए

ताकि बढ़ती हुई महँगाई तथा वेतन वृद्धि के परिणामस्वरूप कर्मचारी का जीवन-स्तर स्वतंत्र में न पड़ जाए। प्राथमिक प्रभाव के कारण कर्मचारी को इस प्रकार रहने के लिए मजबूर न होना पड़े कि उसकी सारी सामाजिक प्रतिष्ठा गिर जाए तथा अपने समाज की परम्पराओं को धारण करने में वह असमर्थ रहे। प्रत्येक सरकारी कर्मचारी निर्णायक स्थिति में रह कर प्रत्येक महत्वपूर्ण वित्तीय निर्णय लेने है। उनकी वस्तुगमना एवं निष्पत्ति में विश्वास रहना चाहिए। यह तथ्य है कि पदाधिकारियों का उच्च वेतन उनकी ईमानदारी तथा निष्पत्ति की कोई गारण्टी नहीं होता लेकिन उचित मात्रा में वेतन प्रत्यक्ष रूप से वे ईमानदारी और भ्रष्टाचार को प्रोत्साहित होता है। जब तक एक कर्मचारी को पर्याप्त वेतन नहीं दिया जाएगा तब तक संगठन में अनुशासन नहीं बनाए रखा जा सकता। अनुशासन की स्थापना के जाने वाली सारी कार्यवाहियाँ तब प्रभावहीन हो जाती हैं जबकि कर्मचारी के सामने वित्तीय हानि उदात्त बिना वैकल्पिक गोजगार भी रहते हैं। वेतन की पर्याप्त मात्रा के साथ-साथ सेवा की अन्य जहाँ भी अपना प्रभाव रखती है। उदाहरण के लिए, कार्यकाल की सुरक्षा, पदोन्नति के अवसर, अवकाश, सेवानिवृत्ति के अधिकार आदि। इनके साथ-साथ सरकारी सेवा का सम्मान भी प्रत्याशियों को इस ओर आकर्षित करता है। निश्चय ही प्रत्याशिक तत्वों का प्रभाव रहता है किन्तु वे पर्याप्त वेतन का स्थानापन्न नहीं बना सकते। कारण यह है कि सरकार को योग्य कर्मचारी प्राप्त करने के लिए नैर-सरकारी उद्योगों एवं संस्थानों से स्पर्धा करती होती है, अतः पर्याप्त वेतन की माँग एवं निर्णायक तत्त्व बन जाती है।

प्राप्त सरकारी पदों के प्रति रहने वाला आकर्षण समाप्त प्रायः हो गया है तथा इनके विपरीत नैर-सरकारी क्षेत्र का आकर्षण निरन्तर बढ़ता जा रहा है। यहाँ प्राप्त बिक्रमता सुविधाएँ, सेवानिवृत्ति, उदार सामान्य, बोनस की व्यवस्था आदि के कारण योग्य प्रत्याशी उपर आकर्षित होने लगे हैं। सरकारी सेवा में रहने वाले प्रत्येक प्रतिबन्ध भी इसके प्रति लोगों की अभिरुचि कम करते हैं। स्पष्ट है कि पर्याप्त वेतन का मापदण्ड अत्यन्त उत्तमोत्तम है। व्यावहारिक रूप में इसे तभी अपनाया जा सकता है जबकि अन्य तत्वों को भी ध्यान में रखा जाए। द्वितीय वेतन मापदण्ड प्रतिवेदन के अनुसार, "पर्याप्त वेतन का मापदण्ड अन्तिम रूप में यह है कि प्रत्याशित वेतनमान पर योग्य प्रत्याशी प्राप्त हो जाएँ तथा प्राप्त करने के बाद पद पर ही बने रहें।"¹

अतः, एक स्वस्थ वेतन संरचना की पूर्ण आवश्यकता यह है कि इसे सरल तथा बुद्धिपूर्ण होना चाहिए। एक के बाद एक नए वेतनमानों की व्यवस्था पर्याप्त भ्रम तथा अस्पष्टता का कारण बन जाती है। दो पदों के बीच वेतनमानों का थोड़ा-सा अन्तर रहने पर भेदभाव की शिकायतें की जाती हैं तथा इस माध्यम पर वेतन परिवर्तन की माँग की जाती है। अतः उचित होगा कि कुछ वेतनमानों को

व्यापक बनाया जाए ताकि इस प्रकार की शिकायतें न आ सकें। वेतनमानों की मर्यादा घटाना प्रशासनिक दृष्टि से भी सुविधाजनक रहेगा। वेतन संरचना सरल होने के कारण वेतन विसंगत तैयार करना सरल होगा, बजट के प्रावधानों को धँस किया जा सकेगा तथा विभिन्न प्रकार की शिकायतों को रोका जा सकेगा।

भारत में वेतन प्रशासन

(Salary Administration in India)

भारतीय सेवीवर्ग प्रशासन के अन्य पहलुओं की भाँति यहाँ का वेतन प्रशासन भी ब्रिटिश राज की विरासत को काफी कुछ मँसोए हुए है।

वेतन निर्धारण के सिद्धान्त

(Principles of Pay Determination)

भारत में लोकसेवकों का वेतन निर्धारित करते समय जिन मुख्य सिद्धान्तों को ध्यान में रखा गया है उनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं—

1 **प्राप्य तथा पूर्ति सम्बन्धी विचार (Supply and Demand Considerations)**—1915 के इसलिंगटन आयोग (Islington Commission) ने यह सिद्धान्त प्रतिपादित किया था कि सरकार को अपने कर्मचारियों को केवल इतना वेतन देना चाहिए कि विभिन्न पदों पर योग्य कर्मचारी नियुक्त किए जा सकें तथा उन्हें इतना आराम और सम्मान देना चाहिए कि वे बाहरी जगह से बच सकें तथा सेवा पर्याप्त कार्यक्षम रह सकें। यह प्राप्य तथा पूर्ति के नियम के समकक्ष था। आयोग ने बताया कि भारत सरकार व्यवहार में, एकाधिकारी नियोक्ता थी। इस पर व्यावसायिक मण्डलों का कोई दबाव न था और श्रम बाजार की पूर्ति काफी थी। इन कारणों से सरकार को अपने कर्मचारियों की वेतन बढ़ा देने का पूरा अधिकार था। स्वयं आयोग ने भारतीय कर्मचारियों के लिए ये दरें निर्धारित नहीं की तथा मस्तेपन के आदर्श पर ही विशेष जोर दिया।

भारत के प्रथम लोकसेवा आयोग ने इसलिंगटन आयोग के सिद्धान्त का उल्लेख किया तथा बताया कि वह रिकार्डों से प्रभावित तथा 19वीं शताब्दी के पूँजीवादी दृष्टिकोण पर आधारित था। आयोग ने लोकसेवाओं में व्यावसायिक मण्डलों के विकास तथा समाजवाद की नई प्रवृत्तियों पर प्रकाश डाला। आयोग के शब्दों में, “हमारी यह मान्यता है कि निजी रोजगार में भुजकूरी का निर्धारण विगुड रूप से मॉडेलाजी द्वारा हो सकता है किन्तु जब सरकार नियोक्ता हो तो यह नहीं होना चाहिए तथा किसी ‘नैतिक सिद्धान्त’ को अवश्य अपनाया जाना चाहिए।”¹ इस आधार पर आयोग ने यह राय प्रकट की कि किसी भी

1 “We recognise that even if wages in private employment could be allowed to be fixed by pure bargaining—but this too is no longer the case—application of some ‘moral principle’ is expected, when the Government happens to be the employer.”

परिस्थिति में कर्मचारी का वेतन उसके निर्वाह योग्य वेतन में कम नहीं होना चाहिए। इसे आयोग द्वारा न्यूनतम वेतन बनाया गया है। द्वितीय वेतन आयोग का निष्कर्ष यह था कि न्यूनतम मजदूरी वेतन अधिक आधार पर तय नहीं की जानी चाहिए बल्कि यह सामाजिक परीक्षा में भी उपयुक्त मानित होनी चाहिए। उच्चतर वेतनों के निर्धारण में भी अधिक एवं सामाजिक तत्त्वों का सहयोग प्रभावशाली रहना चाहिए। द्वितीय आयोग ने इमर्जेंट्स आयोग द्वारा निर्धारित मापदण्ड की उपयोगिता को स्वीकार किया। आयोग की स्पष्ट मान्यता थी कि यद्यपि माँग और पूर्ति का विचारों को पर्याप्त महत्व दिया जाना चाहिए किन्तु यदि इन्हीं को एकमात्र निर्धारक तत्त्व बना दिया गया तो भारत जैसे देश में जहाँ अकुशल श्रमिकों की पूर्ति भारी मात्रा में है, मजदूरी को दर भूखे मरने के स्तर तक गिर जायेगी। अतः यहाँ न्यूनतम वेतन निर्धारित करने समय माँग और पूर्ति की दशाओं के अलावा श्रमिक की मूलभूत शारीरिक आवश्यकताओं एवं उनके आश्रितों की आवश्यकताओं का भी ध्यान रखना चाहिए। सरकारी क्षेत्र में वेतन सम्बन्धी पर्याप्तता वैकल्पिक रीतिगार में सुनिश्चित करके देनी जानी चाहिए। यदि सरकारी क्षेत्र में वेतन का स्तर अपेक्षाकृत नीचा है तो इस क्षेत्र में उपयुक्त सेवीवर्ग की पूर्ति अपने आप घट जाएगी। इसी आधार पर द्वितीय वेतन आयोग ने यह सुझाव दिया कि यदि किसी पद विशेष के लिए उपयुक्त कर्मचारियों की पूर्ति घट जाती है तो वेतन को अधिक आकर्षक बनाया जाना चाहिए तथा साथ ही सेवीवर्ग के आवश्यक प्रशिक्षण के लिए व्यवस्था की जानी चाहिए।

मध्यवर्ती एवं उच्चस्तरीय पदों के लिए वेतन स्तर कहीं तक जा सकता है, इस प्रश्न का उत्तर केवल अधिक आधार पर नहीं बल्कि सामाजिक और मनोवैज्ञानिक आधारों पर दिया जा सकता है। मध्यवर्ती पदों पर कर्मचारियों की सन्तुष्टि अधिक रहनी है इसलिए उनके वेतन को भीमा अर्थव्यवस्था की क्षमता के आधार पर तय की जाती है। उच्चस्तरीय कर्मचारियों की संख्या कम होती है, अतः उनके वेतन निर्धारण में सामाजिक स्वीकृति महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। माँग और पूर्ति के बीच स्थापित समन्वयन को वेतन निर्धारण में अनावश्यक महत्व नहीं दिया जाना चाहिए।

2. समान कार्य के लिए समान वेतन (Equal Pay for Equal Work) - प्रायः सभी कर्मचारी सभा द्वारा सरकारी कर्मचारियों के वेतन निर्धारण के लिए 'समान कार्य के लिए समान वेतन' का सिद्धान्त स्वीकार किया जाता है। कर्मचारों सभ कार्य के मूल्यांकन पर जोर देते हैं। उनके मतानुसार कार्य मूल्यांकन की तकनीकें वेतन निर्धारण में निर्धारित करने तथा वैज्ञानिक आधार पर वेतन मरचना लागू करने में सहायक हो सकती हैं। नृतीय वेतन आयोग के सम्मुख केन्द्रीय सरकारी कर्मचारी एवं मजदूरों के सभ और डाक तथा तार कर्मचारियों के राष्ट्रीय सभ ने यह विचार रखा था कि "प्रत्येक विभाग की प्रत्येक श्रेणी के कार्य की जाँच की जानी चाहिए तथा वैज्ञानिक आधार पर उनके कार्यों का मूल्यांकन और वेतन

भिन्नताएँ निर्धारित की जानी चाहिए। कार्यों का मूल्यांकन प्रबन्ध एवं मजदूर दोनों के मिथित संगठनों द्वारा किया जाए।" भारतीय रेल कर्मचारियों के राष्ट्रीय सघ का कहना था कि "बायें मूल्यांकन तकनीकें सरकारी कर्मचारियों की वेतन संरचना निर्धारित करने में लागू की जा सकती हैं।" अस्तित्व भारतीय रेल कर्मचारी सघ (AIRF) ने अपने स्मरण पत्र में यह उल्लेख किया कि "रेल कर्मचारियों की वेतन संरचना और सेवा की शर्तें उनके बायें एवं उत्तरदायित्वों के आधार पर निर्धारित होनी चाहिए। तृतीय व चतुर्थ घंटी के कर्मचारियों के लिए वेतनमानों की संख्या 12 तक सीमित की जानी चाहिए और अधिकारी वर्ग के लिए केवल 4 तक रखी जानी चाहिए।"

तृतीय वेतन आयोग ने समान कार्य के लिए समान वेतन तथा भारतीय परिस्थितियों में कार्यों के मूल्यांकन सम्बन्धी विषय पर सरकार के वरिष्ठ अधिकारियों से भी शिखर-विमर्श किया। भारतीय मजिस्ट्रेट की धारा 39(d) में राज्य की नीति के निर्देशक सिद्धान्त का उल्लेख करते हुए यह कहा गया है कि राज्य अपनी नीतियाँ इस प्रकार निर्देशित करेगा ताकि स्त्री एवं पुरुषों को समान कार्य के लिए समान वेतन प्रदान किया जा सके। सर्वोच्च न्यायालय में हिन्दुस्तान एन्टीबायोटिक के मामले में इस निर्देशक सिद्धान्त को पर्याप्त व्यापक रूप में परिभाषित किया।

वेतन निर्धारण के इस सिद्धान्त के विरुद्ध यह दावपति की जा सकती है कि इसे व्यवहार में लागू करना अत्यन्त कठिन है। प्रशासनिक कर्मचारी एक पद-सोपान के रूप में संगठित होते हैं। पद सोपान का प्रत्येक स्तर निश्चित पर्यवेक्षण करता है उनकी अपेक्षा अधिक दायित्व स्वीकार करता है। इसके लिए उसे निश्चय ही अधिक वेतन प्राप्त होना चाहिए। यदि ऐसा नहीं हुआ तो उच्च पदों पर पदोन्नति पाने तथा अधिक दायित्व स्वीकार करने की प्रेरणा समाप्त हो जाएगी। द्वितीय तथा तृतीय वेतन आयोगों ने इस बात को स्वीकार किया है। एक अन्य कठिनाई यह है कि न्यायपूर्ण सापेक्षताएँ निर्धारित करने का कोई वैज्ञानिक तरीका नहीं है। किसी पद के कार्यों एवं दायित्वों के अतिरिक्त सेवा की अन्य शर्तों को भी वेतन निर्धारण के समय ध्यान में लेना आवश्यक होता है। यदि सेवा की शर्तें भिन्न हों तो कार्य एवं दायित्व समान होते हुए भी असमान वेतन की व्यवस्था की जा सकती है। ऐसा करना निर्देशक सिद्धान्तों का उल्लंघन नहीं है क्योंकि स्त्री और पुरुषों के लिए वे असमान वेतनमान भी समान रूप से लागू किए जाते हैं।

प्रशासनिक सुधार आयोग ने सेबीवर्ग प्रशासन सम्बन्धी अपने प्रतिवेदन में यह सुझाया था कि नागरिक सेवा के विभिन्न पदों को ग्रेड में समूहीकृत किया जाना चाहिए ताकि समान कर्तव्यों एवं दायित्वों वाले पद एक ही ग्रेड में शामिल हो सकें। एक ग्रेड के सभी पदों का समान वेतनमान होना चाहिए। ग्रेड की संख्या 20-25 रखी जा सकती है। सम्बन्धित ग्रेड में शामिल करने के लिए प्रत्येक पद का उचित मूल्यांकन किया जाए। यह योजना एकीकृत ग्रेड संरचना (Unified Grade Structure) के रूप में जानी गई। इसके माध्यम से प्रत्येक कार्य के लिए सर्वश्रेष्ठ

व्यक्ति प्राप्त किए जा सकेंगे।¹ भारतीय प्रशासनिक सुधार आयोग की भांति ग्रेट ब्रिटेन में भी उसी समय सुन्टन कमिटी (19 जून, 1968) वहाँ की नागरिक सेवा की संरचना, भर्ती और प्रवर्धन का अध्ययन कर रही थी। उसने भी ग्रेडिंग की संरचना कम करने और कार्यों के वैज्ञानिक विश्लेषण एवं मूल्यांकन के आधार पर एकीकृत ग्रेड संरचना (Unified Grading Structure) स्थापित करने का सुझाव दिया।

3. उपयुक्त तुलना (Fair Comparison)—समान कार्य के लिए समान वेतन के सिद्धान्त को सरकारी क्षेत्र की परिस्थितियों में लागू करना कठिन हो सकता है। यह गैर-सरकारी क्षेत्र के साथ उपयुक्त तुलना का सिद्धान्त बन जाता है। इस आधार पर यह कहा जा सकता है कि समान कार्य, चाहे वह सरकारी क्षेत्र में हो चाहे गैर-सरकारी क्षेत्र में, के लिए समान वेतन दिया जाना चाहिए। तृतीय वेतन आयोग के संमुख आए सभी स्मरण पत्रों में इस बात का उल्लेख किया गया था कि मजदूर निजी क्षेत्र के कर्मचारियों का वेतन समान कार्य करने वाले सरकारी कर्मचारियों के वेतन की अपेक्षा अधिक होता है। यह गति की गई कि सरकार तथा सरकार के बाहर कर्मचारियों के बीच एक उत्तरदायित्वों तथा उनके वेतन की उपयुक्त तुलना की जानी चाहिए। केन्द्र सरकार के कर्मचारियों की यह शिकायत भी थी कि सरकारी क्षेत्र के उद्योगों में समान कार्य करने वाले कर्मचारियों को उनकी अपेक्षा भारी वेतन दिया जाता है। इनका मौखिक उच्चतर कर्तव्यों एवं दायित्वों और अधिक योग्य कर्मचारियों की भर्ती की आवश्यकता आदि के आधार पर निर्धारित नहीं किया जा सकता। जो सरकार सरकारी उद्योगों की वित्त व्यवस्था करती है, वह स्वयं अपने कर्मचारियों को अपेक्षाकृत कम वेतन प्रदान करे, यह चिन्तामय स्थिति है। इस मामले पर विचार करने के लिए अनेक आयोग और समितियाँ नियुक्त की गईं। प्रथम वेतन आयोग, डॉ. डी. आर. बाइगल द्वितीय वेतन आयोग आदि ने इस प्रश्न पर विचार करते हुए यह स्पष्ट किया कि सरकारी कर्मचारियों का वेतन तब तक कम नहीं किया जा सकता जब तक कि निजी क्षेत्र के कर्मचारियों के वेतन से भी तुलना की जानी चाहिए। द्वितीय वेतन आयोग ने इस कार्य में आने वाली गम्भीर व्यावहारिक सीमाओं का भी उल्लेख किया और यह बताया कि—(क) निजी क्षेत्र की वेतन दरों की पूरी और व्यवस्थित सूचना प्राप्त करना कठिन है, (ख) अनेक सरकारी पदों का गैर-सरकारी क्षेत्र में कोई समकक्ष नहीं होता।

कुछ समय देरों में भी नागरिक सेवाओं का वेतन निर्धारित करने के लिए उपयुक्त तुलना का सिद्धान्त अपनाया जाता है। ग्रेट ब्रिटेन में प्रोत्सेल्स कमिशन ने सरकारी कर्मचारियों और औद्योगिक कर्मचारियों के बीच उपयुक्त सापेक्षता के निर्धारण पर जोर दिया। आयोग का मत था कि एक कार्यकुशल लोकसभा को पर्याप्त प्राथमिकता होना चाहिए, प्रत्येक कर्मचारी को इनका वेतन प्राप्त होना चाहिए जो समाज के लिए, विभाग के अर्थव्यवस्था के लिए और स्वयं कर्मचारी के लिए व्यावहारिक

हो। उपयुक्त तुलना का सिद्धान्त अपनाते पर्यटन कर्मचारी नियुक्त किए जा सकते तथा नियुक्त कर्मचारियों में समन्तों की भावना पैदा की जा सकती। ग्रेट ब्रिटेन की फुल्टन समिती ने भी इस सिद्धान्त का समर्थन किया है।

मध्यमराज्य अमेरिका में सर्वोच्च द्वारा मध्य सरकार के कर्मचारियों एवं गैर-सरकारी व्यापार तथा उद्योगों के कर्मचारियों के बीच उपयुक्त तुलना की व्यवस्था की गई है। इस हेतु सूचना एकत्रित करने और विभिन्न पदों के बीच समानता स्थापित करने की व्यवस्था की गई है। मध्यमराज्य अमेरिका की पद्धति-वर्गीकरण व्यवस्था प्रारम्भिक कार्य मूल्यांकन पर आधारित है। यहाँ एक बड़े के प्रत्यक्ष प्रत्यक्ष व्यावसायिक समूह भी होते हैं।

फ्रांस में सरकारी पदों का वेतन विभिन्न मापदण्डों पर विचार करने के बाद तय किया जाता है। यह प्रभावी बाजार दरों वस्तु सम्बन्धी विचारों आदि पर निर्भर करता है। लोकसेवा कानूनों एवं व्यवहारों पर मध्यम राष्ट्रीय की तपु पुस्तिका के अनुसार फ्रांस जैसे आर्थिक रूप से सम्पन्न देश में निजी क्षेत्र की स्पर्धा, नागरिक सेवा पदों की स्थिति और सम्बन्धन वहाँ के राजनीतिक दलों ने मुद्रा प्रसार के प्रभावों के विषय लोकसेवकों को पर्याप्त वेतन सम्बन्धी समायोजन करने की क्षमता दी है। यह स्थिति प्रायः परिष्कृत पदों पर लागू नहीं होती। फ्रांस के बारे में यह प्रश्न चिह्न है कि वहाँ की लोकसेवा गैर-सरकारी क्षेत्र के ऊँचे मापदण्डों को प्राप्त करने में सक्षम हो सकी है अथवा नहीं। यहाँ प्रथम तथा द्वितीय ध्रेणी के पदाधिकारी यह सोच सकते हैं कि उनकी अपेक्षाकृत कम वेतन दिया जा रहा है। यह कहना गलत नहीं होगा कि फ्रांस में मध्यम वेतन की प्रभावी बाजार दरें सरकारी वेतनों को प्रभावित करती हैं किन्तु उपयुक्त तुलना को औपचारिक सिद्धान्त के रूप में यहाँ प्रयोज्य नहीं है। गैर-सरकारी क्षेत्र की वेतन दरों का प्रभाव प्रत्यक्ष बाह्यी तरीके पर निर्भर करता है तथा सरकारी लोकसेवकों का वेतन निर्धारित करने में पर्याप्त लोचनीयता प्रयोज्य है।

भारत में द्वितीय वेतन आयोग ने इस तथ्य का उल्लेख किया कि उद्योग एवं व्यापार के सुवर्णमय क्षेत्रों में भी वेतन की दरों से सम्बन्धित व्यवस्थित मूल्यना उपलब्ध नहीं होती। द्वितीय वेतन आयोग ने जब विभिन्न गैर-सरकारी पदों की वेतन दरें जानने का प्रयास किया तो कई मनोरंजक तथ्य सामने आए। इससे ज्ञात हुआ कि सरकारी उद्योग भारी हानि उठाते हुए भी अपने कर्मचारियों को अधिक वेतन प्रदान कर रहे थे। इसका कारण केवल केन्द्र सरकार द्वारा दिये जाने वाली वित्तीय सहायता थी।

तृतीय वेतन आयोग ने विभिन्न देशों की सक्रिय जनसंख्या और राज्य सेवारत कर्मचारियों के अनुपात सम्बन्धी दो आंकड़े प्रस्तुत किए, वे निम्नलिखित हैं—

Ratio of the No. of Central, Federal Govt Employees to the Total No. of Salaried Employees for Various Countries

Country	Year for which data available	Total of economically active population	Salaried employees and wage-earners outside agriculture (Millions)	Ratio of 4 to 3 as %age	No. of Central Federal Govt Employees (Millions)	Ratio of col (9) to col (4) as %age
1	2	3	4	5	6	7
India	1971	183.61	24.09	13.1	2.77	11.5
France	1970	21.33	15.58	73.0	1.60	10.3
U K	1966	24.86	21.97	88.4	0.69	3.1
USA	1970	84.90	75.98	88.5	3.08	4.1

Source: Year Book of Labour Statistics (ILO), 1971.

उक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि भारत के वैयक्तिक कर्मचारी एवं मजदूरों की संख्या कुल आर्थिक दृष्टि से सक्रिय जनसंख्या का एक छोटा सा प्रतिशत है। दूसरे, यहाँ केन्द्र सरकार के कर्मचारियों की संख्या अन्य देशों की अपेक्षा कुल वेतन प्राप्त कर्मचारियों और मजदूरों का वषाप्त उच्चतर प्रतिशत है। भारत में सरकार का दोहरा कार्य है। यह न केवल देश में प्रशासन और विकास के लिए उत्तरदायी है बल्कि यह स्वयं के कर्मचारियों के सन्तोष, कार्यकुशलता और मोटिव को बनाए रखने के लिए भी उत्तरदायी है। यह आशा की जाती है कि इन दोनों कार्यों के बीच उपयुक्त मन्तुलन रखा जाएगा और एक की कीमत पर अन्य को घनावश्यक महत्व नहीं दिया जाएगा।

लोकसेवकों के वेतन निर्धारण में उपयुक्त तुलना के सिद्धान्त को अनुचित महत्व नहीं दिया जाना चाहिए किन्तु दूसरी ओर यह भी सच है कि मण्डलन गैर-सरकारी क्षेत्र द्वारा सरकार की अपेक्षा अधिक वेतन दिया गया और सरकार ने इसकी प्रवर्धनता की तो उसके कर्मचारियों के गुण एवं बुद्धि का निरन्तर ह्रास होना चला जाएगा। वर्तमान काल में सरकार के कार्यों का क्षेत्र व्यापक हो रहा है तथा यह भारी उत्तरदायित्व अर्पणाती जा रही है। इन सभी पहलुओं का ध्यान रखते हुए कार्य-कुशलता प्रशंसनीय है। यह सब तक प्राप्त नहीं हो सकता जब तक कि बुद्धिपूर्ण वेतन व्यवस्था न अपनाई जाए जो बाहरी दुनिया के वेतन के स्वरूप में होने वाले परिवर्तनों को भी प्रतिबिम्बित कर सके। उपयुक्त वेतन होने पर ही सरकारी पदों की ओर योग्य तथा क्षमतावान् व्यक्ति आकर्षित हो सकेंगे और निरन्तर सेवा में बन रह सकेंगे।

इसके अतिरिक्त सरकारी कर्मचारियों को अपने वेतन और सेवा की शर्तों से पर्याप्त मनोप रहेगा तभी वे अपना श्रेष्ठतम योगदान कर सकेंगे। जब तक वेतन पर्याप्त नहीं है तब तक उपयुक्त सेवा की शर्तें भी निरर्थक बन जाती हैं। यह तर्क अपने आप में महत्व नहीं रखता कि योग्य कर्मचारी सरकारी पदों की ओर आ रहे हैं इसलिए उनका वेतन मन्तोपजनक ही होगा। जिन पदों की गिरावट पर सरकार का एकाधिकार होता उनका कम वेतन होते हुए भी कोई विकल्प न होने के कारण योग्य कर्मचारियों को मजदूरी में स्वीकार करना पड़ता है। वे असंतुष्ट कर्मचारी निश्चय ही अपनी योग्यताओं का समुचित लाभ नहीं दे सकते। तब तो यह है कि सरकारी कर्मचारी स्वाभाविक रूप से गैर-सरकारी क्षेत्र के कर्मचारियों के वेतन पर तुलनात्मक दृष्टि रखते हैं और यदि असमानताएँ गम्भीर हैं तो इनमें शक्यता की भावनाओं का जन्म होगा जो उनके मोरल को गिराएगा, असन्तोष पैदा करेगा तथा कार्यकुशलता पर विपरीत प्रभाव डालेगा। पर्याप्त वेतन प्राप्त होने पर सरकारी कर्मचारी अपने परिवार के जरूरतों-पोषण की चिन्ताओं में जुक्त रहकर अपना पूरा ध्यान तथा शक्ति अपने पद के दायित्वों का निर्वाह करने में लगा सकते हैं। असंतुष्ट तथा निराश लोकसेवा सचट के समय मन्तोपजनक कार्य नहीं कर सकनी।

इस सम्बन्ध में तृतीय वेतन आयोग ने अपना मत प्रकट करते हुए मुख्य निम्नलिखित बातें कही हैं—

(i) सरकारी क्षेत्र तथा सगठित व्यापार एवं उद्योग के क्षेत्र के बीच वेतन की गम्भीर असमानता का दीर्घकाल में लोकसेवाओं की कार्यकुशलता पर विपरीत प्रभाव पड़ता है।

(ii) सरकारी कर्मचारियों तथा सरकारी उद्यमों और निजी क्षेत्र के कर्मचारियों के वेतन के बीच व्याप्त अंतर इतने गम्भीर हैं कि इस समस्या की ओर ध्यानस्थित तथा लगातार ध्यान देने की आवश्यकता है। मजदूरी सम्बन्धी प्राकट्य एक्जिट करने के लिए एक व्यापी यंत्र की स्थापना की ज़रूरी चाहिए।

(iii) सरकारी क्षेत्र के उद्यमों के कर्मचारियों के वेतन, मजदूरी तथा सेवा की शर्तों के बारे में एक समान नीति बनाई जानी चाहिए।

(iv) एक कड़ी तथा प्रभावशाली समन्वयकारी मशीनरी की स्थापना की जाए जिसमें वित्त मन्त्रालय तथा सेबीवर्ग मन्त्रालय का प्रतिनिधित्व रखा जाए।

(v) यह समन्वयकारी मशीनरी ही सरकारी कर्मचारियों तथा गैर-सरकारी कर्मचारियों के वेतन सम्बन्धी अन्तरों को दूर कर सकेगी।

(vi) वीमनो तथा मजदूरी की दरों में स्थायित्व लाने के लिए निजी क्षेत्र में मजदूरी की दरों को नियन्त्रित करने का प्रयास भी किया जाना चाहिए।

4 कार्य का मूल्यांकन (Job Evaluation)—लोकसेवाओं के वेतन निर्धारण का एक अन्य आधारभूत सिद्धान्त कार्य का मूल्यांकन है। अन्तर्राष्ट्रीय धर्म कार्यालय

द्वारा इसकी परिभाषा करते हुए कहा गया कि "कार्य मूल्यंकन कार्य पदसोपान में विभिन्न कार्यों की स्थिति निर्धारित करने के लिए उनका मूल्यंकन करना है। इसका प्रयोग व्यापक रूप से मजदूरी दर की संरचनाओं को स्थापित करने तथा मजदूरी की समतुल्यताओं को दूर करने के लिए किया जाता है। वह कार्यों में लगे व्यक्तियों के गुणों की अपेक्षा हमेशा कार्यों से सम्बन्धित रहता है।"¹ तृतीय वेतन आयोग के प्रतिवेदन के अनुसार कार्य मूल्यंकन का मुख्य उद्देश्य वेतन संरचना के आधार के रूप में कार्यों का स्तर तय करना है। इसका सक्षम एक सामान्य मापदण्ड का प्रयोग करते हुए विचाराधीन सभी कार्यों की तुलना करना तथा एक कार्य से दूसरे कार्य के सम्बन्ध की परिभाषित करना है।² कार्य मूल्यंकन निर्व्ययक्तिक होता है क्योंकि इसका सम्बन्ध कार्य की विशेषताओं से होता है कार्यकर्ताओं से नहीं।

कार्य मूल्यंकन के प्रत्येक तरीके होते हैं। इनमें से कुछ तो गैर-विश्लेषणात्मक होते हैं तथा कार्य पर समग्र रूप से विचार करते हैं जबकि अन्य तरीके विश्लेषणात्मक होते हैं, जिनमें कार्य को विभिन्न तत्वों अथवा निर्माणक घटकों, जैसे—कुशलता, मानसिक अथवा शैक्षणिक आवश्यकताएँ, उत्तरदायित्व एवं कार्य की दशाओं के रूप में विभाजित कर दिया जाता है।

कार्य मूल्यंकन के अपने वर्तमान रूप में कुछ लाभ हैं किन्तु इसकी प्रत्येक सीमाएँ भी हैं। यह अभी तक मुख्यतः औद्योगिक कार्यों पर ही लागू हो सका है। उच्च वेतन वाले पद कदाचित् ही इस प्रकार के विश्लेषण का विषय बनते हैं। कार्य मूल्यंकन की प्रविष्टात्मक विषयगत तन्त्र का प्रभाव अधिक रहता है। इसके प्रतिरिक्त यह तकनीक समय अधिक लेने वाली है तथा परिस्थितियों के परिवर्तन के साथ इसकी निरन्तर पुनरीक्षा की जानी चाहिए।

■ मजदूरी एवं उत्पादकता (Wages and Productivity)—सरकारी कार्यकारियों का वेतन निर्धारित करते-उत्ते उत्पादकता के साथ जोड़ने का प्रयास किया जाता है। यह एक अर्थशास्त्रीय विचार है कि वेतन में की जाने वाली वृद्धि वास्तविक आय में तब तक कोई वृद्धि नहीं कर सकती जब तक कि उसे उत्पादकता के साथ नहीं जोड़ा जाएगा। गैर-सरकारी क्षेत्र में मजदूरी की उत्पादकता के साथ जोड़ना अधिक परेशानी माना जाता है किन्तु कभी-कभी मजदूर संघों की माँग के दबाव में सरकार उत्पादकता से सम्बद्ध वेतन-वृद्धि कर दी जाती है। उस समय मुद्रा प्रसार

1 "Job evaluation is the evaluation or rating of jobs to determine their position in a job hierarchy. Job evaluation is widely used in the establishment of wage rate structures and in the elimination of wage inequalities. It is always applied to jobs rather than the qualities of individuals in the jobs." —I. L. O., Job Evaluation, p. 9

2 "The principal purpose of job evaluation is to rank jobs as a basis for a 'pay-for-job' system, 'therefore, 'no comparison in jobs under review using common criteria'"

के दबाव बंद जाने हैं तथा वेतन में होने वाली वृद्धि वा कोई वास्तविक लाभ कर्मचारी को प्राप्त नहीं हो पाता ।

6 मॉडल नियुक्तिकर्ता की व्यवधारणा (The Concept of the Model Employer)—तृतीय वेतन आयोग के सामने अनेक कर्मचारी सघों तथा संस्थाओं ने यह मांग की कि सरकार को कर्मचारियों का वेतन और मजदूरी तय करते समय एक मॉडल नियोक्ता के रूप में काम करना चाहिए । दोनों ही देखे सघों ने इस सिद्धान्त को मान्यता प्रदान की । NFIR के अनुसार 'सरकार निजी नियोक्ताओं से उनके कर्मचारियों को जो दिलाने की आकांक्षा करती है वह उसे पहले स्वयं अपने कर्मचारियों को देना चाहिए ।' भारत सरकार सबसे बड़ा नियुक्तिकर्ता है । सरकारी क्षेत्र में उद्यमों की स्थापना के बाद इसके रोजगार की संख्या काफी बढ़ गई है । सरकार के कार्यों में लाभ की प्राप्ति नहीं होती, अतः उसके लिए यह सम्भव है कि अपने कर्मचारियों को श्रेष्ठतर कार्य की शर्तें प्रदान कर सके । दूसरी ओर गैर-सरकारी नियोक्ता चाहे कितना ही सज्ज तथा जागरूक क्यों न हो, लाभ की आकांक्षा से प्रेरित होने के कारण अपने कर्मचारियों को सरकार के समान कार्य की दशाएँ नहीं दे पाएगा ।

मॉडल नियुक्तिकर्ता शब्द का प्रारम्भ ब्रिटिश गवर्नमेन्ट के रीकडानसिड आयोग (1912-15) से हुआ है । इसका कहना था कि सभी पक्षों ने इस सिद्धान्त को स्वीकार किया है कि सरकार को मॉडल नियुक्तिकर्ता होना चाहिए । सम्भवतः इसका अर्थ यह है कि सरकार को अपने कर्मचारियों को कार्य की ऐसी दशाएँ तथा इतना वेतन देना चाहिए जो कि गैर-सरकारी क्षेत्र के नियुक्तिकर्ताओं के लिए एक मॉडल बन जाए । इसकी एक अन्य व्याख्या यह है कि सरकार को अपने नियुक्ति-कर्ताओं की अपेक्षा इस बात का विशेष रूप से ध्यान रखना चाहिए कि कर्मचारियों की पदोन्नति आदि निष्पक्ष तथा वस्तुगत रूप से की जा सके, सेवा की अधिकतम सुरक्षा हो, कार्य की दशाएँ तथा निवास की व्यवस्था सन्तोषजनक हो ।

इस सिद्धान्त का अर्थ यह कदापि नहीं है कि सरकार अपने कर्मचारियों को एक विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग बना दे । हम इस तथ्य का पहले भी उल्लेख कर चुके हैं कि अनेक पदों पर गैर-सरकारी क्षेत्र में सरकारी क्षेत्र की अपेक्षा अधिक वेतन दिया जाता है । सरकार का खजाना इस बात की अनुमति नहीं देना कि वह एक आदर्श नियोक्ता बनने की धरज से इस अन्दर को दूर करने की चेष्टा करे । द्वितीय वेतन आयोग का कहना था कि यदि सरकार मॉडल नियुक्तिकर्ता बनने के लिए अपने नियुक्तिकर्ताओं से अधिक वेतन प्रदान करे तो यह अप्रत्यक्ष माना जाएगा । तृतीय वेतन आयोग का इस सम्बन्ध में यह मत था कि मॉडल नियुक्तिकर्ता की व्यवधारणा की अनेक प्रकार की व्याख्याएँ की जा सकती हैं किन्तु व्यावहारिक मूल्य का कोई निश्चित विवेकमूल्य प्राप्त नहीं हो पाता । एक अच्छे नियुक्तिकर्ता के लिए यह आवश्यक नहीं होता कि वह सर्वोच्च वेतन दरें प्रदान करे । इसके कुछ अन्य लाभ भी हो सकते हैं जैसे रोजगार का स्थायित्व तथा निरन्तरता, प्रगतिशील एवं

पदोन्नति के लिए पर्याप्त सुविधाएँ, ईमानदारी तथा निष्पक्षता का उच्चतर स्तर आदि । इन सभी बातों की ओर विशेष रूप से ध्यान दिया जाना चाहिए । अब तक हुआ यह है कि सेवीयों सम्बन्धी विषयों की ओर बहुत कम ध्यान दिया गया है, इसी कारण लोक प्रशासन में चष्टाचार तथा अन्य समस्याओं का जन्म हुआ जो आज भी सम्पूर्ण समाज पर कोड़ की मौन छाया हुआ है ।

तृतीय वेतन आयोग की सिफारिशें

(Recommendations of the Third Pay Commission)

तृतीय वेतन आयोग ने लोकसेवकों के वेतन निर्धारण सम्बन्धी विभिन्न मिद्दानों का उत्प्रेक्ष करने के बाद वेतन निर्धारित करने के बारे में स्वयं का श्चिकोण प्रस्तुत किया है । आयोग के मतानुसार इसके लिए कोई एक सिद्धान्त निर्धारित नहीं किया जा सकता क्योंकि केन्द्रीय सरकार की गतिविधियाँ अत्यन्त व्यापक हैं और कर्मचारियों की श्रेणियाँ अनेक तथा भिन्न-रूपी हैं । ऐसी स्थिति में वेतन निर्धारण के लिए किसी एक सिद्धान्त को अपनाकर बठोरतापूर्ण व्यवहार करने की अपेक्षा आयोग ने केन्द्र सरकार के विभिन्न पदों और सेवाओं के वेतनमान निर्धारित करते समय विभिन्न सिद्धान्तों और दशाओं को ध्यान में रखा है । आयोग के सुझाव मुख्य रूप से निम्नलिखित हैं—

(A) सरकार एक प्रमुख नियुक्तिकर्ता है अतः इसे अपनी आवश्यकता के अनुसार वेतन निर्धारण के अपने सिद्धान्त स्वयं ही तय करने चाहिए । ऐसा करते समय सरकार भर्ती सम्बन्धी श्रद्धाद्वयों तथा लोकसेवार्थों में उच्चस्तरीय कार्य-कुशलता की स्थापना का ध्यान रखे । मन्तोपजनक वेतन व्यवस्था का मन्धा मारदण्ड यह है कि क्या सरकारी सेवा आवश्यकतानुसार कर्मचारियों को आकर्षित एवं सेवागत रख पाती है और क्या वे अपने वेतन व सेवा की अन्य बातों में सन्तुष्ट हैं । परिस्थितियों के साथ-साथ सरकार की विभिन्न श्रेणियों के कर्मचारियों का वेतन और सेवा प्रायः गतों बदलना आवश्यक बन जाता है । इस सम्बन्ध में आयोग ने लोचनीय श्चिकोण प्रस्तावों को कहा है ।

(B) वेतन सम्बन्धी पहली बात न्यूनतम वेतन का निर्धारण करना है । आयोग के मतानुसार यह सामाजिक न्युनों के अनुसार निर्धारित होना चाहिए ताकि माँग और पूर्ति की दशाओं का विचार किए बिना एक उपयुक्त जीवन-स्तर का बनाए रखा जा सके । सरकारी सेवा के लिए लोग काफी मन्धा में उपलब्ध होने हैं, अतः न्यूनतम वेतन का पूरा लाभ प्राप्त करने के लिए कर्मचारियों की योग्यताएँ और भर्ती के स्तरों को बढ़ा दिया जाना चाहिए । न्यूनतम मजदूरी अधिक रखने के बाद योग्य व्यक्तियों की नियुक्ति को प्राथमिकता दी जानी चाहिए । न्यूनतम वेतन में वृद्धि के साथ ही उसी अनुपात में ऊपर के कर्मचारियों का वेतन भी बढ़ाया जाना चाहिए । वेतन-वृद्धि के साथ-साथ कर्मचारियों की समस्याओं की निपटिरी किया जाए ।

(C) उच्च पदों के वेतन की सीमा सामाजिक स्वीकृति के आधार पर तय की जाए। सामाजिक तत्त्व एवं आयु की अग्रमानता घटाने पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए।

(D) मध्यवर्ती स्तरों पर वेतन निर्धारित करते समय 'समान कार्य के लिए समान वेतन' का मिद्धान्त अपनाया जाना चाहिए। आयोग के मतानुसार भेदमूलक विशेषताओं के अभाव में विशेष शाखाओं के समान कर्मचारियों को समान वेतन दिया जाना चाहिए, यदि किसी सुस्थापित मापदण्ड के आधार पर उनका कार्य समान मूल्य का साबित होना हो।

(E) इस मिद्धान्त को मूर्त रूप देने तथा तुलना के लिए आधारभूत तत्वों को तय करना आवश्यक है। आयोग के मतानुसार मध्यवर्ती स्तरों पर एक पद का वेतन उस पद के कार्यों एवं उत्तरदायित्वों, निष्पत्ति के लिए निर्धारित आवश्यक योग्यताओं, पर्यवेक्षण की मात्रा आदि के आधार पर तय किया जाना चाहिए। वेतन निर्धारण के लिए कुछ प्रमुख प्रमुख तत्त्व ये हैं—कुशलता की मात्रा, कार्य की परेशानियाँ आवश्यक अनुभव, अपेक्षित प्रशिक्षण, निहित उत्तरदायित्व, मानसिक एवं शारीरिक अपेक्षाएँ, कार्य की स्वीकृति की सम्भावनाएँ, आवश्यक उपस्थितिमाँ, आने वाली एकता, मशीन का तरीका, पद के लिए निर्धारित न्यूनतम शैक्षणिक एवं तकनीकी योग्यताएँ, जनसम्पर्क, पदोन्नति के अवसर तथा कार्यों के साथ सापेक्षिक सम्बन्ध।

(F) आयोग के मतानुसार वेतनमान निर्धारित करते समय सम्पन्न किए जाने वाले कार्य की कठिनाइयों, जटिलताओं तथा उत्तरदायित्वों पर ध्यान रखा जाना चाहिए। एक कर्मचारी के कार्यों का मूल्यांकन उसके निम्न तथा उच्च अधिकारियों द्वारा सम्पन्न कार्यों के आधार पर किया जा सकता है। एक कर्मचारी का उत्तरदायित्व उस पर रखे गए पर्यवेक्षण की मात्रा और उसके कार्य के परिणामों पर निर्भर करता है। आयोग ने वेतनमान निर्धारित करते समय इन सभी बातों को ध्यान में रखा।

(G) वेतन संरचना सरल एवं बुद्धिपूर्ण होनी चाहिए तथा वेतनमानों की भारी संख्या को कम किया जाना चाहिए। इसके लिए विभिन्न श्रेणियों एवं व्यवसायों के पदों को एक ग्रैंड में समूहीकृत कर दिया जाए।

(H) ग्रैंड्स की संख्या नग्नौर रूप से घटाना भी गैर-लाभदायक और खतरनाक है। केन्द्र सरकार के 28 मिलियन कर्मचारियों को केवल 20 या 25 श्रेणियों में रखना संभव नहीं है। इसके परिणामस्वरूप कुछ क्षेत्रों में पदोन्नति के अवसर समाप्त हो जाएँगे। पदोन्नति न केवल पदोन्नत हुए लोगों की कार्यकुशलता को प्रभावित करती है बल्कि उन्हें भी प्रभावित करती है जो इसकी भाकाँक्षा रखते हैं। पदोन्नति के पर्याप्त अवसर होने से कर्मचारियों में विश्वास जाग्रत होता है तथा संगठन की कार्य प्रक्रिया प्रभावित होती है। इसके लिए ग्रैंड्स की पर्याप्त संख्या होना आवश्यक है।

(I) वैतन संरचना को सरलीकृत करने के लिए समस्त की तुलनाएँ आवश्यक बन जानी हैं। कार्य मूल्यांकन की तकनीक को प्रारम्भ में प्रायोगिक आधार पर घटायया जाए और उसके बाद यदि उपयोगी समझा जाए तो इसे जारी रखा जाए।

अन्त में तृतीय वैतन आयोग ने निष्कर्ष रूप से यह मत प्रकट किया कि मजदूरी और वेतन की दरें रोजगार के क्षेत्र में प्रवेश पाने वाले स्त्री व पुरुषों के निर्णयों को प्रभावित करती हैं। विभिन्न व्यवसायों का वित्तीय आकर्षण इस प्रकार का होना चाहिए ताकि उपलब्ध मानवीय मामलों का कुटुम्बपूर्ण आवंटन हो सके और समय लाभ को अधिकतम किया जा सके। वर्तमान माँग तथा पूर्ति के अनुपात को सुधारा जाना चाहिए तथा तकनीकी परिवर्तनों को ध्यान में रखा जाना चाहिए। एक प्रजातान्त्रिक प्रतिनिधि शासन होने के नाते सरकार को सामाजिक न्याय को महत्व देना होगा। इसे मानवीय आवश्यकताओं तथा आकांक्षाओं की ओर भी उपयुक्त ध्यान देना होगा। सरकारी कर्मचारियों को यह विश्वास होना चाहिए कि उनका वेतन गैर-सरकारी क्षेत्र के कर्मचारियों से कम नहीं है। ऐसी स्थिति में मानवीय तथा प्रशासनिक कारणों से केवल आर्थिक दृष्टि से निर्धारित वेतनमानों में पूर्ण परिवर्तन आवश्यक बन जाता है। तृतीय वेतन आयोग ने स्वीकार किया है कि उसके द्वारा प्रस्तावित नए वेतनमानों के कारण सरकारी राजकोष पर व्ययभार बढ़ जाएगा किन्तु सरकारी कर्मचारियों के संतोष एवं आत्मतुष्टि के लिए यह आवश्यक है।

न्यूनतम प्रतिफल

(Minimum Remuneration)

न्यूनतम प्रतिफल का निर्धारण बाजार की माँग तथा पूर्ति की शक्तियों द्वारा न होकर विभिन्न सामाजिक आर्थिक तत्त्वों के आधार पर होता है। अनेक समितियों, आयोगों, न्यायालयों तथा न्यायाधिकरणों ने इस सिद्धान्त का प्रतिपादन किया है कि श्रमिक की न्यूनतम आवश्यकताओं के आधार पर उसके वेतन का निर्धारण किया जाना चाहिए। सरकारी सेवा में न्यूनतम वेतन निर्धारित करने में देश की सामान्य आर्थिक स्थिति, इसकी प्रति व्यक्ति आय, बेरोजगारी का स्तर, सरकार की वित्तीय स्थिति, माध्यम ग्रेड की दरिमान करने की इसकी इच्छा एवं योग्यता, देश के विकास के लिए इन व्यक्तियों पर पड़ने वाला भार आदि तत्त्व उल्लेखनीय भूमिका अदा करते हैं। स्वयं कर्मचारी की न्यूनतम आवश्यकताएँ, कई बातों के आधार पर तय होती हैं, जैसे—(i) उसके परिवार की आवश्यकताएँ, (ii) उसके तथा उसके परिवार के भोजन की आवश्यकता, (iii) पर्याप्त वस्त्रों का प्रबंध, (iv) निवास-स्थान की सुविधा, (v) मेडिकल उपचार की व्यवस्था, (vi) स्वास्थ्य की रक्षा, (vii) शिक्षा का प्रबंध आदि कुछ ऐसी न्यूनतम आवश्यकताएँ हैं जिनकी पूर्ति कर्मचारी के मनोप एवं कार्यकुशलता के लिए आवश्यक है।

तृतीय वेतन आयोग ने आवश्यकता पर आधारित न्यूनतम प्रतिफल को मुख्यतः इन बातों पर आधारित किया—जाकाहरी भोजन का व्यव, कर्मचारी का परिवार, जिसमें तीन बच्चे सहित शामिल हैं, कपड़े की आवश्यकता, जिसमें 18 गज प्रति व्यक्ति के हिसाब से लगभग 72 गज कपड़ा प्रतिवर्ष आवश्यक होगा। कुल घाय का 7½% भाग मकान के विराए के रूप में तथा अन्य खर्च जो कि कुल व्यय का 20% होगा। इन सभी आँकड़ों को आयोग ने निम्न तालिका में प्रस्तुत किया है—

Actual figures of Need based Minimum Remuneration

Items	Expenditure
	(Rs per month)
1 Food (Simple average of four cities)	131 70
2 Clothing @ Rs 1 91 per metre (Rs 1 75 per yard) for 5 5 metres (6 yards)	10 50
3 House rent @ 7 % of the total	14 71
4 Miscellaneous expenditure @ 20% the total	39 23
	196 14
	Rs 196 in round figures

आयोग द्वारा प्रस्तावित वेतनमान

(The Pay Scales Proposed by the Pay Commission)

तृतीय वेतन आयोग ने वेतन निर्धारण के विभिन्न सिद्धान्तों तथा कर्तव्यों, दायित्वों, योग्यताओं एवं अन्य सम्बन्धित बातों का ध्यान रखते हुए केन्द्र सरकार के अधीन पदों की विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत 80 वेतनमान सुझाए।¹ इनको अधिनी तालिका में प्रस्तुत किया जा रहा है—

PROPOSED SCALES OF PAY (in rupees)

- 1 160-2-170.
- 2 185-2-193-3-205-EB-3 220.
- 3 190 3-208-4-220-EB 4-232.
4. 193-3-208-4-220-EB 4-240.
5. 200-3 212-4-240-EB-5-260
- 6 200-3-212-EB-240-4-EB 5-280.
- 7 225-5 260 6 290 EB 6-308.
- 8 225-5-260-6-326-EB-7-350.

- 9 260-6-326-EB 8-350
- 10 260-6-290 EB-6-326 8-366-EB 8 390-10-400
- 11 260 8-300-EB-8-340 10-383-EB-10-430.
- 12 260-8-300-EB 8 340-10-360-12-420-EB-12-480
- 13 290 6-326 EB-8-350
14. 290-6-326-8-350 EB 8-390-10-400
- 15 290 8-330 EB 8 370 10 400-EB-10-480
- 16 290-10-350 EB-12-410 EB 15-500
- 17 290-8 330-10-380 EB-12 500-EB-15 500
- III 320 6-326-8-390-10 400
- 19 330 8-370-10-400 EB 10-480
- 20 330 10-380 EB 12 500 III 15-560.
- 21 380 12-500 15-530
- 22 380-12-500-EB 15 5 60
- 23 380-12-440 EB 15-560 EB-20 640.
- 24 425-15 500 EB-15-560-20 600
- 25 425 15-560-EB 20 640
- 26 425-15-500-EB-15-560-20-700
27. 425-15-500-EB 15-560-20-640-EB-20-700-25-750
- 28 425-15-500 EB 15-560-20 700 EB-25-800
- 29 440 15-515 E B 15-560-20-700-EB-25-750
- 30 455-15-560-EB-20-700.
- 31 470-15-560-20 580
- 32 470-15-530-EB 20-650-EB-25-750.
- 33 500-20-700 EB-25-900
- 34 500-15-560-20-620
- 35 550-20-650-25-700.
- 36 550-20-650-25-750
- 37 550-20-650-25 800
- 38 550-25-750 •EB 30-900
- 39 600 25-750
- 40 650-30-710
- 41 650-30-740-35-880 EB-40-960
- 42 650-30-740-35-880-EB-40-1040.
43. 650-30-740-35-810-EB-35-880-40-1000-EB-40-1200
- 44 700-30-760-35-900
- 45 700-40 900 EB-40-1100-50-1300
- 46 700-40-900-EB-40-1100-50-1250-EB-50-1600
- 47 740-35-880
48. 775-35-880-40-1000
- 49 775-35-880-40-1000-EB-40-1200

- 50 840-40-1040
- 51 840-40-1000-EB-40-1200.
- 52 900-40-1100-EB-50-1400.
- 53 1050-50-1600
- 54 1050-50-1500-EB-60-1800.
- 55 1100-50-1500
- 56 1100-50-1600
- 57 1100-50-1500-60-1800
- 58 1200-50-1600
- 59 1200-50-1700
- 60 1200-50-1500-60-1800
- 61 1200-50-1300-60-1600-EB-60-1900-100-2000.
- 62 1300-50-1700.
- 63 1500-960-1800
- 64 1500-60-1800-100-2000.
- 65 1550 75-1800
- 66 1800-100-2000
- 67 1800-100-2000-125/2-2250
- 68 1850 Fixed
- 69 2000-125/2-2250.
- 70 2000-125/2-2500
- 71 2250-125/2-2500
- 72 2250-125/2-2500-EB-125/2-2750.
- 73 2500 Fixed
- 74 2500-125/2-2750
- 75 2500-125/2-3000
- 76 2750 Fixed
- 77 3000 Fixed
- 78 3000-100-3500.
- 79 3250 Fixed.
80. 3500 Fixed.

Source—Report of the Third Central Pay Commission, op cit, p 83

सरकार ने तृतीय वेतन आयोग की सिफारिशों को मान लिया है । 1983 में गठित चतुर्थ वेतन आयोग की रिपोर्ट अभी प्रतीक्षित है ।

एकीकृत सामान्य वेतन योजना का अभाव
(Lack of Integrated General Pay Plan)

भारत में सामान्य एकीकृत योजना को कभी लागू नहीं किया गया । हमारे परिणामस्वरूप लोग-बेदाधी नी चारों धरेखों में 500 में भी अधिक वेतनमान बढ़

गए हैं। सामान्य वेतन योजना न होने के कारण प्रत्येक पद और सेवा के लिए अलग से वेतनमान निर्धारित किया जाता है। पदों की संख्या में वृद्धि के साथ-साथ वेतनमानों की संख्या भी बढ़ जाती है। अनुभव माफ़ी है कि वेतन प्रायोगों के मध्य काल में वेतनमान कई गुना बढ़ जाते हैं। प्रथम वेतन आयोग ने कुल 150 वेतनमानों की विवरणों की थीं। द्वितीय वेतन आयोग के समय वेतनमानों की संख्या 500 को पार कर चुकी थी। द्वितीय वेतन आयोग ने 140 वेतनमानों की विवरणों की जिसके फलस्वरूप वेतनमानों की संख्या में उल्लेखनीय कमी आई किन्तु 1 जनवरी, 1971 तक इसकी संख्या 500 में ऊपर पहुँच गई।

तृतीय वेतन आयोग ने इस संख्या को गम्भीर रूप से कम करते हुए कुल 100 वेतनमान सुझाए।

भारतीय वेतन व्यवस्था की एक अन्य विशेषता समयमान (Time Scale) व्यवस्था है। इसका अर्थ ऐसे वेतन से है जो सामयिक वृद्धिओं द्वारा न्यूनतम दरों से अधिकतम दरों तक पहुँच जाता है। इस व्यवस्था में दक्षता अवरोध (Efficiency bar) भी मन्त्र है। इसका अर्थ यह है कि वेतनमान के एक निश्चित बिन्दु पर पहुँचने के बाद आगे वेतन वृद्धि करने में पूर्व यह देखा जाता है कि कर्मचारी में उचित पद के दायित्व निभाने की क्षमता है या नहीं। अनेक उच्चतर सेवाओं में जहाँ विशेष प्रोत्साहन नहीं है वहाँ समयमान की व्यवस्था की गई है।

एक सुनिश्चित वेतन योजना न होने के कारण भारतीय सेवावर्ग प्रशासन अनेक प्रशासनिक कठिनाइयों में उलझ जाता है। यहाँ विभिन्न वेतनमानों के लिए अलग-अलग सेवा आनिर्वाह बनानी पड़ती है। प्रत्येक सेवा और पद के लिए पृथक् से नियम निर्धारित करने पड़ते हैं। आलोचकों का कहना है कि भारतीय वेतनमान व्यवस्था ने लोकसेवकों में जातीय व्यवस्था को प्रोत्साहन दिया है। इसकी अपूर्ण व्यवस्था में कोई बुद्धिमत्त नया एकरूप कार्यवाही प्रसन्न बन गई है।

वेतन विभिन्नताएँ

(The Pay Differentials)

भारतीय सेवावर्ग प्रशासन की सामान्य नीति के अनुसार कुछ वेतन सम्बन्धी विभिन्नताएँ अनिवार्य रूप से अपनाई जानी हैं किन्तु भ्रम निवारण हेतु एक स्तर के सभी कर्मचारियों का वेतन एक जैसा बनाए रखने की चेष्टा की जाती है। यदि किसी पदाधिकारी को अपने पद के कर्तव्य सम्पन्न करते समय अथवा पद की विशेषताओं के कारण कोई हानि होती है तो उस हानि के दमने मुआवजे के रूप में उसे विशेष वित्तीय सहायता दी जा सकती है। बड़े शहर में कार्य करने वाले कर्मचारियों को अपेक्षाकृत अधिक महंगाई के कारण जीवनयापन अथवा अधिक पड़ता है, अतः उन्को वेतन के अनिवार्य निवास-भत्ता, शहरी भत्ता आदि अन्य भत्ते भी प्रदान किए जाते हैं। इसी प्रकार विदेशों में कार्य करने वालों के लिए समुद्रपारीय भत्ता प्रदान किया जाता है।

वेतन प्रशासन के लिए उत्तरदायी प्राधिकारी

(The Authority Responsible for Salary Administration)

भारत में सरकारी कर्मचारियों के वेतन प्रशासन तथा विकास का कार्य प्रत्येक मन्त्रालय पर व्यक्तिगत रूप से छोड़ दिया गया है। यह मन्त्रालय वित्त मन्त्रालय के समग्र पर्यवेक्षण में रह कर कार्य करता है। किसी मन्त्रालय में जब कोई नया पद स्थापित किया जाता है तो सर्वप्रथम वह मन्त्रालय विचाराधीन सेवा के कार्यों तथा दायित्वों की प्रकृति पर विचार करता है। उसके बाद वह गृह मन्त्रालय के स्थापना अधिकारी, वित्त मन्त्रालय के उच्च विभाग तथा राष्ट्रीय लोकसेवा आयोग के साथ विचार-विमर्श करके उस पद या सेवा का वेतन तथा अन्य कार्यों की शर्तें निर्धारित करता है। स्पष्ट है कि किसी पद या सेवा के वेतनमान का विकास एक अन्तर्विभागीय विषय है।

वेतनमान के प्रशासन के लिए एक सलग तरीका प्रयोज्य जाना है। इस हेतु समस्त लोकसेवाएँ दो श्रेणियों में समूहीकृत की गई हैं—राजपत्रित एवं अराजपत्रित (Gazetted and Non-Gazetted)। सभी राजपत्रित अधिकारी अपना वेतन एवं भत्ते स्वयं ही प्रत्यक्ष रूप से प्राप्त करते हैं और इसी कारण उनको 'Self-drawing Officers' कहा जाता है। इन अधिकारियों की नियुक्ति भारत के राजपत्र में अधिसूचित की जाती है। इस राजपत्र अधिसूचना की एक प्रथम प्रतिलिपि नियुक्ति-पत्र की प्रतिलिपि के साथ सम्बन्धित ऑर्डर या वेतन लेना अधिकारी के पास भेज दी जाती है। लेखा परीक्षा अधिकारी द्वारा नियुक्त अधिकारी को वेतन पर्ची (Pay Slip) प्रदान की जाती है जिसके द्वारा उसे नियुक्ति के बाद से ही वेतन एवं भत्ते लेने का अधिकार प्रदान किया जाता है। यह वेतन पर्ची राजकोष अधिकारी अथवा वेतन एवं लेखा अधिकारी को सौंपी जाती है जो आवश्यक जाँच-पड़ताल के बाद भुगतान के लिए वित्त को पाम कर देता है।

अराजपत्रित अधिकारियों का वेतन एवं भत्ते स्थापना वेतन बिल (Establishment Pay Bill) के द्वारा एक विभागीय अधिकारी द्वारा उठाए जाते हैं। अधिकारी वेतन बिलों को निबानने तथा बाँटने के लिए जिम्मेदार होता है। ये स्थापना वेतन बिल सम्बन्धित कार्यालय की स्थापना शाला द्वारा कर्मचारी वर्ग की श्रेणी के आधार पर तैयार किए जाते हैं। इस प्रकार एक ही श्रेणी के सभी अराजपत्रित अधिकारियों का एक ही बिल बना लिया जाता है। इन बिलों पर प्राधिकृत निष्कासन एवं वितरण अधिकारी के हस्ताक्षर होते हैं तथा उसके बाद यह भुगतान के लिए पाम होने को राजकोष अधिकारी/वेतन एवं लेखा अधिकारी के पास भेज दिया जाता है। निष्कासन घन को कॅम्पियर द्वारा कर्मचारी वर्ग के सदस्यों को एक परिचय रीप पर उनके हस्ताक्षर लेकर वितरित कर दिया जाता है।¹

वेतन सम्बन्धी समस्या सामने तथा अभिलेख महालेखाकार द्वारा बनाए व रहे जाने है। इस प्रकार कानूनी भाषा में यह कहना सही होगा कि सरकारी कर्मचारियों के वेतन प्रशासन का दायित्व महालेखाकार के कार्यालय का होता है। यद्यपि वे केवल राजपत्रित अधिकारी ही अथवा वेतन वृद्धि करने के लिए मन्त्रिमण्डल के कार्यालय के सम्पर्क में आते हैं अन्यथा गैर-राजपत्रित कर्मचारियों का कार्य तो सम्बन्धित मन्त्रालय के प्रशासनिक कार्यालय द्वारा ही सम्पन्न कर दिया जाता है।

ग्रेट ब्रिटेन में वेतन प्रशासन

(Salary Administration in Great Britain)

ब्रिटिश राजकोष द्वारा प्रोस्टेन कमीशन (1953-55) के सम्मुख प्रस्तुत परिचयात्मक तथ्यगत ज्ञापन में सरकारी वेतन सम्बन्धी के चार स्तरों का उल्लेख किया गया था।¹ ये स्तर निम्नलिखित हैं—

(A) शॉर्ट स्केल्स (Short Scales)—महेश वाइको, इरीनरो, डाक्टर इंग्लिशियरो मजदूरों आदि गैर-राज्यपत्रितों के लिए।

(B) लॉन्ग स्केल्स (Long Scales)—निष्ठादाय अधिकारी जैसे अनेक मूलभूत एवं मनी ग्रैंड्स के लिए।

(C) मीडियम लेंथ स्केल्स (Medium Length Scales)—मध्यम श्रेणी के कार्यालयी कर्मचारियों के लिए।

(D) शॉर्ट स्केल्स (Short Scales)—उच्च श्रेणी के कार्यालयी कर्मचारियों के लिए।

वेतन निर्धारण के सिद्धान्त

(Principles of Pay Determination)

ग्रेट ब्रिटेन की लोकसेवाएँ इस तथ्य से परिचित हैं कि कर्मचारियों का मानिक वेतन लोकसेवाओं की सेवा की शर्तों में सबसे महत्वपूर्ण है। जब कर्मचारियों को प्रेषित न कम वेतन दिया जाना है तो इनकी कार्यकुशलता बढ़ जाती है तथा उससे सुधार के लिए किए जाने वाले विभिन्न प्रयास निरर्थक साबित होते हैं। यही वेतन निर्धारण के लिए यहाँ समय समय पर विभिन्न मिशनरों का समर्थन किया गया है। इनसे ले मुख्य निम्नलिखित हैं—

(1) मादर्स नियोजक का सिद्धान्त (Principle of Model Employer)—यहाँ प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व यह माना जाता था कि सरकार को अपने कर्मचारियों का वेतन इस प्रकार निर्धारित करना चाहिए कि गैर सरकारी नियुक्तिकाओं के लिए एक मादर्स बन सके। 1914 में मैकडोनाल्ड कमीशन ने इस मॉडल एम्प्लायर

1 W J M Mackenzie & J W, Grove : Central Administration in Britain, 1957, pp 45-46

(Model Employer) के मिष्ठान को स्वीकार कर लिया तथा 1922 में राजकोष प्रवक्ता ने इसका समर्थन किया।

(2) कार्यकुशलता का सिद्धान्त (The Principle of Efficiency)—प्रथम महायुद्ध के बाद उत्पन्न आर्थिक संकट के समय इस दृष्टि से एक नए युग का सूत्रपात हुआ। 1923 में राज्य कर्मचारियों के वेतन पर विचार करने के लिए नियुक्त एण्डर्सन समिति (Anderson Committee) का विचार था कि 'केवल एक ही सिद्धान्त में उत्तरदायित्व जीवन-निर्वाह व्यय, शादी बच्चे, सामाजिक स्थिति आदि तत्त्व शामिल हो जाते हैं। यह सिद्धान्त है कि नियुक्तियों को उतना वेतन देना चाहिए जितना कार्यकुशल कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति तथा उसे पद पर बनाए रखने के लिए आवश्यक है।' एण्डर्सन समिति के निष्कर्ष को कई दृष्टियों से सत्य स्वीकार किया गया। इस सम्बन्ध में एक प्रकार से आम सहमति है कि लोकसेवका को इतना वेतन दे दिया हो जाना चाहिए कि कार्यकुशल कर्मचारी भर्ती किए जा सकें। इस सम्बन्ध में मुख्य प्रश्न ये उठते हैं कि कार्यकुशल कर्मचारी किसे माना जाए, वह किनसे वेतन पर कार्यरत रह सकेगा, उसे किनसे समय तक सेवा में रखा जाना चाहिए तथा सेवा की अन्य शर्तों को कितना मूल्य दिया जाना चाहिए, आदि।

(3) निर्वाह व्यय का सिद्धान्त (The Principle of Cost of Living)—आजीवन सेवाओं के लिए निर्धारित वेतनमान निर्वाह व्यय (Cost of Living) में आने वाले उतार-चढ़ावों से काफी प्रभावित होता है। प्रथम विश्वयुद्ध के समय तथा उसके बाद आर्थिक संकट के समय बढ़ती हुई महँवाई का सामना करने के लिए मूल वेतन के साथ बोनस प्रदान करने की भी व्यवस्था की गई। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद लोकसेवाओं के स्टाफ प्रतिनिधियों ने निर्वाह व्यय बोनस व्यवस्था पर कोई धोर नहीं दिया। इसके स्वान पर उन्होंने समकन (Consolidation) को अधिक उपयुक्त माना। इस समय निर्वाह व्यय निरन्तर बढ़ता जा रहा था और इसलिए वेतन का मूल्य कम होता जा रहा था। इस स्थिति का मुकाबला करने के लिए राजकोष ने कुछ सुझाव प्रस्तुत किए, किन्तु ये अमनोपजनक थे। जन कर्मचारी सभा तथा क्लिंटन परिषदी ने निरन्तर राजकोष के दृष्टिकोण का विरोध किया, फलतः इस समस्या के समाधान का कार्य लोकसेवा पंचनिर्णय न्यायाधिकरण (Civil Service Arbitration Tribunal) को सौंपा गया।

(4) उचित तुलना का सिद्धान्त (The Principle of Fair Comparison)—इस सिद्धान्त का समर्थन प्रीस्टले आयोग द्वारा किया गया था। एक प्रतिम वेतन आयोग के रूप में इस आयोग की स्थापना 19 नवम्बर, 1953 को सर रेमण्ड एडवार्ड प्रीस्टले की अध्यक्षता में की गई। इस शाही आयोग में 12 सदस्य थे।

1 "In our view there is only one principle in which all factors of responsibility, cost of living, marriage, children, social position etc are included—employer should pay what is necessary to recruit and to retain an efficient staff"

—Quoted by E N Gladden, op cit, p 47

इसे अन्य कार्यों के माध्यम से लोकसेवाओं के लिए वेतन स्थिरीकरण का काम भी सौंपा गया। आयोग का प्रतिवेदन 1953 में प्रकाशित किया गया। इसमें आयोग ने वेतन निर्धारण के प्राथमिक सिद्धान्त के रूप में उचित तुलना के सिद्धान्त की सिफारिश की। तदनुसार लोकसेवकों के वेतन का निश्चय करते समय लोकसेवाओं के बाहर वैसे ही कार्यों के लिए दिए जा रहे वेतन की मात्रा का ध्यान रखा जाना चाहिए। प्रीम्टने कमीशन के जजों को उद्धरित करते हुए यह कहा जा सकता है कि "..... सामान्य समाज, लोकसेवा प्रशासनिक तथा व्यक्तिगत लोकसेवकों के हितों के बीच सन्तुलन रखा जाना चाहिए। समाज को यह अनुभव होना चाहिए कि उसे कार्यकुशल सेवा प्राप्त हो रही है तथा इसके लिए उसे अधिकतम कीमत का भुगतान नहीं करना पड़ रहा है। लोकसेवकों को यह अनुभव होना चाहिए कि उसे बुद्धिमत्ता-पूर्ण वेतन प्राप्त हो रहा है। हम सोचते हैं कि सही सन्तुलन केवल तभी प्राप्त किया जा सकेगा जबकि लोकसेवकों के वेतन का प्रमुख सिद्धान्त सेवा की अन्य शक्तों की ध्यान में रखते हुए उनके वर्तमान वेतन के समरूप बाहरी रोजगार के वेतन के साथ उचित तुलना का बनाया जाएगा।"

आयोग के मतानुसार उचित तुलना का सिद्धान्त मुख्यतः दो कारणों से समाज के लिए लाभदायक है—(1) यह एक करदाता के रूप में प्रत्येक साधारण नागरिक के हितों की देखभाल करता है। यदि सरकार अपने कर्मचारी को उतना ही वेतन दे रही है जितना कि वैसे ही कार्य के लिए गैर सरकारी संस्थाओं द्वारा दिया जा रहा है तो साधारण जनता अपने शोषण होने की शिकायत नहीं कर सकती। उसे यह भी विश्वास हो जाता है कि यदि कर्मचारी को वेतन कम दिया गया तो उसे कार्यकुशल सेवाएँ प्राप्त नहीं हो सकेंगी। (2) यह सिद्धान्त राजनीतिक दबावों के विरुद्ध लोकसेवकों को सुरक्षा प्रदान करता है।

ब्रिटिश सरकार ने प्रीम्टने कमीशन के सुझावों को स्वीकार कर लिया तथा 1956 से अपने कर्मचारियों के वेतन का निर्धारण इसी सिद्धान्त के आधार पर किया। प्रमुखता यह उल्लेखनीय है कि उचित तुलना के लिए तत्पारमक मामली आवश्यक है जिसके आधार पर तुलना की जा सके। प्रीम्टने कमीशन ने इसके लिए एक वेतन शोध इकाई (Pay Research Unit) की स्थापना का सुझाव दिया जो कि लोकसेवाओं से बाहर किए जा रहे वेतन भुगतान सम्बन्धी तथ्यों का अध्ययन कर सके। इस इकाई का सज्जित विवेचन हम आगे करेंगे।

(5) आन्तरिक सापेक्षता का सिद्धान्त (The Principle of Internal Relativities)—वेतन निर्धारण का यह सिद्धान्त भी प्रीम्टने कमीशन द्वारा ही सुझाया गया था। तदनुसार लोकसेवकों का वेतन तब करत समय उसी सेवा के दूसरे प्रदत्त का तथा दूसरी सेवा में उम्मीदों का समुचित ध्यान रखा जाना चाहिए। आयोग का सुझाव था कि विभिन्न व्यवस्थाओं में सेवा के बाहर उनके मासिक मूल्यों में जो परिवर्तन आए उन्हें सेवा के अन्दर भी अभिव्यक्त होना चाहिए। कर्मचारीगत अपने वेतन की तुलना गैर-सरकारी रोजगार में प्राप्त वेतन से ही नहीं

करते वरन् मरकारी रोजगार में ही अन्य समकक्ष पदों पर किए जा रहे वेतन भुगतान से भी करते हैं। यह स्वाभाविक है कि प्रत्येक कर्मचारी अपने वेतन की पर्याप्तता जानने के लिए समान कार्यों वाले अपने साथी कर्मचारियों के वेतन से उसकी तुलना करता है। यदि सौधियों का वेतन उमसे अधिक है तो वह यह जानना चाहता है कि उसका वेतन भी उतना क्यों नहीं है। कर्मचारी के मनोप के लिए आन्तरिक मापेधता उपयोगी है।

नागरिक सेवा वेतन शोध इकाई

(Civil Service Pay Research Unit)

इसकी स्थापना 1956 में की गई है। निष्पक्षतापूर्ण कार्य-मचालन की दृष्टि से इसे किसी सरकारी विभाग का अंग नहीं बनाया गया है। इसकी अध्यक्षता एक निदेशक द्वारा की जाती है जो सहायक सचिव के स्तर का लोकसेवक होता है। इसकी नियुक्ति द्धिले परिपद के दोनों पक्षों से परामर्श करके प्रधानमन्त्री द्वारा की जाती है। इकाई के अन्य कर्मचारियों में सर्वेक्षणों का निर्देशन करने वाले नियन्त्रक अधिकारी, सर्वेक्षण अधिकारी तथा कुछ अन्य सहायक कर्मचारी होते हैं। ये सब 5 वर्ष के लिए कार्य करने हेतु उस इकाई में आते हैं। इकाई का दायित्व सम्भालने से पूर्व प्रत्येक कर्मचारी को 15 दिन का आवश्यक प्रशिक्षण दिया जाता है। इकाई दो सम्भागों में बँटी हुई है। प्रत्येक सम्भाग एक उपनिदेशक के अधीन रहता है। हमने प्रशासन शास्त्र सहित कुल सात शाखाएँ हैं। ये सभी उपनिदेशकों के अधीन कार्य करती हैं।

इकाई का मुख्य कार्य द्धिले परिपदों के कहने पर वेतन स्थीरण हेतु वेतन शोध सर्वेक्षण कराना है। कर्मचारियों के वेतन का निर्धारण राष्ट्रीय द्धिले परिपदों के सरकारी एवं कर्मचारी पक्षों के पारस्परिक विचार-प्रतिमय के परिष्कार-स्वरूप किया जाता है। वेतन शोध इकाई एक तथ्य ज्ञाता निकाय है। यह अपने कार्यों का प्रतिवेदन राष्ट्रीय द्धिले परिपद की सचालन समिति को प्रस्तुत करती है। इकाई द्वारा आयोजित वेतन शोध सर्वेक्षणों में विविधीय सहायकों में लेकर सहायक सचिव तक की सभी ग्रेड शामिल रहते हैं। सर सचिव तथा उनसे ऊपर के अधिकारी इससे क्षेत्राधिकार का विषय नहीं है। इसके लिए उत्तरदायी एक अन्य निकाय है जो शीर्ष वेतन पुनरीक्षा निकाय (Top Salaries Review Body) अथवा बॉयले बॉडी (Boyle Body) के नाम से जाना जाता है।

इकाई के कार्य का शुभारम्भ राष्ट्रीय द्धिले परिपद की पहल से होता है। परिपद द्वारा इकाई के कार्यक्रम में शामिल होने वाली श्रेणियों का निर्णय लिया जाता है। प्रत्येक सर्वेक्षण की विस्तृत बातों का निर्णय सरकारी पक्ष, कर्मचारी सम्भाग तथा स्वयं इकाई के पारस्परिक विचार विमर्श द्वारा लिया जाता है। निर्णय के समय प्रायः इन बातों पर विचार किया जाता है कि सर्वेक्षण में कितने प्रेक्षकों को शामिल किया जाएगा, सेवा में कहीं उनके कार्य का बाधयन किया जाएगा, वे कौन से बाहरी मण्डल होंगे जिनके कार्यों की तुलना करनी है, आदि। शोध इकाई मन्त्र

पहले अपना 'सेम्पुल' निर्धारित करती है। राष्ट्रीय हितले परिषद् के दोनो पक्षों की राय से ऐसा सेम्पुल चुना जाता है जो सम्बन्धित ग्रेड का सही प्रतिनिधित्व करना है तथा गैर-सरकारी रोजगार में जिसका समन्वय भी मिल सके। 'सेम्पुल' का आकार भी तय कर लिया जाता है ताकि प्रतिवेदन आने पर उसकी आलोचना न की जाए सेम्पुल में आने वाली फर्मों का नाम तथा स्थान सरकार तथा वर्गकारी किसी भी पक्ष को नहीं बताया जाता। यदि इन प्रश्नों के बारे में हितले परिषद् के दोनो पक्षों में मतभेद हो जाए तो निदेशक द्वारा नियुक्त लिया जाता है। इकाई निम्नी उद्योगों के तुलनीय पदों से सम्बन्धित सूचना एकत्रित करती है। कुछ उद्योगों द्वारा अपने विभिन्न पदों का विस्तृत विवरण तैयार किया जाता है। यह इकाई को यथावत् प्राप्त हो जाता है, किन्तु यदि किसी उद्योग में यह नहीं किया गया हो तो यह इकाई मुपन में उसके लिए यह कार्य सम्पन्न करती है। इसके लिए इकाई गैर सरकारी संगठनों के साथ निकटवर्ती एक मोहान्पूर्ण सम्बन्ध रखती है फलतः इसे बाह्यित सूचना एकत्रित करने में कठिनाई नहीं होती। यह व्यापार मंचा में प्रायः कोई सम्पर्क नहीं रखती। यह सर्वेक्षण के समय प्राप्त समस्त सूचनाओं को गुप्त रखती है तथा उनका स्रोत का प्रकाशन नहीं करती। इकाई द्वारा अपने कार्यों का प्रतिवेदन लोकसेवा विभाग तथा सम्बन्धित वर्गकारी मंच को प्रस्तुत किया जाता है। ये दोनो पारस्परिक विचार-विमर्श द्वारा अनिमित्त निर्णय पर पहुँचते हैं। एक अभिसमय के अनुसार विचार-विमर्श के समय किसी भी पक्ष द्वारा इकाई की आलोचना नहीं की जाती।

शीर्ष वेतन पुनरीक्षा निकाय (Top Salaries Review Body)

वेतन शोध इकाई के कार्यक्षेत्र में 70% लोकसेवा आ जाती है। शेष 30% लोकसेवा के लिए अन्य निकाय उत्तरदायी है जिसे बाँधे बाँधी अपना शीर्ष वेतन पुनरीक्षा निकाय कहा जाता है। इसकी नियुक्ति 1971 में की गई थी। यह प्रधान-मन्त्री को जिन उच्च अधिकारियों के वेतन के बारे में परामर्श देती है उनमें मुख्य हैं—राष्ट्रीय उद्योगों के अध्यक्ष एवं सदस्य, उच्चतर न्यायपालिका, वरिष्ठ लोक-सेवक, सशस्त्र सेनाओं के वरिष्ठ अधिकारी तथा अन्य सेवा-मण्डल जो इसे मौदे जाँचें। यह दो वर्ष बाद शीर्ष के वेतनों की पुनरीक्षा करता है। इस निकाय के अनुमन्त्री के आधार पर यह कहा जाता है कि शीर्ष के पदों की वेतन शृंखलाओं की तुलना गैर-सार्वजनिक संस्थाओं के समन्वय पदों से करना बहुत कठिन है। ये शीर्ष के पद परस्पर मिलने मिलते हैं कि उनके बीच तुलना करना सम्भव नहीं होता। बाँधे बाँधी का दृष्टिकोण यह है कि शीर्ष के पदों का वेतन निर्धारित करने समय यह उचित रहेगा कि उनमें ऊपर के पदों के वेतन से तुलना की जाए तथा कार्यों के घनत्व को ध्यान में रखते हुए औचित्य का निर्णय लिया जाए।

ग्रेट ब्रिटेन में लोकसेवकों का वेतन निर्धारित करने वाला उपयुक्त तुलना (Fair Comparison) का सिद्धान्त व्यवहार में इतना मरत नहीं है। ऐसी तुलना

की उपयुक्तता एवं सत्यता के बारे में प्रश्न किया जाता है। इसके अनिश्चित लोक-सवा में अनेक पद ऐसे हैं जिनकी तुलना बाहर के किसी पद से नहीं की जा सकती। इस प्रकार यह मिद-अन्त सदैव अनेक जटिल प्रश्न पैदा करता रहता है। एक अन्य समस्या यह है कि ऐसी तुलना के लिए व्यापारिक मस्थान के साथ सही सम्बन्ध स्थापित करना जरूरी है। जिन संगठनों का सर्वेक्षण किया जाता है वे कभी-कभी जोष इन्डर्ट को एक विशेष रूप से कार्य करने को बाध्य करते हैं। इकाई को पर्याप्त मतर्क रक्कर अपने स्थापित सद्भाव की रक्षा करनी होती है। इसके अनिश्चित इकाई का कार्य प्रत्यक्ष योग्यीय प्रकृति का है जो स्वयं में कई प्रकार की समस्याएँ पैदा करता है।

उच्च अधिकारियों का वेतन

(Salary of Top Civil Servants)

ब्रिटेन की उच्च श्रेणी के लोकसेवकों को कभी अधिक वेतन नहीं दिया गया। केवल लोकसेवकों के प्रति स्वाधीनता के कारण ही कम वेतन पर प्रसाधारण क्षमता वाले व्यक्ति नियुक्त किए जा सकें तथा सेवा में बने रह सकें। वे विशेष ही लोकसेवा से बाहर रहते तो प्रवेद्याहुत अधिक वेतन प्राप्त कर सकते थे। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद जब बाहर की प्रतिस्पर्धिता बढ़ी तो शीर्षस्तरीय लोक-सेवाओं की स्थिति गिर गई। लोकसेवाओं में वैज्ञानिक तथा अन्य व्यावसायिक कर्मचारियों की बढ़ती आवश्यकता के कारण यह आवश्यक हो गया कि उन्हें प्रतियोगी वेतन प्रदान किया जाए। इसके अनुरूप बरिष्ठ प्रशासनिक अधिकारियों का वेतन विशेषज्ञों की तुलना में घीसे रह गया। 1949 में चोर्ली कमिटी (Chorley Committee) द्वारा की गई विशेष जांच एवं पस्तियों के परिणामस्वरूप शीर्षस्तरीय वेतनों में महत्वपूर्ण सुधार किए गए।

वार्षिक वेतन वृद्धि की व्यवस्था

(The System of Annual Increments)

कुछ विशेषज्ञ एवं शीर्ष-स्तरीय पदों का वेतन निश्चित होता है। इनके अनिश्चित पदों पर वेतनमान की ऐसी व्यवस्था रहती है जिसमें व्यक्ति की तब तक वार्षिक वेतन वृद्धियाँ दी जाती हैं जब तक वह अपने वेतनमान की अधिकतम सीमा तक न पहुँच जाय। उन्न की महत्त्व देते हुए नवीन वर्गों किए गए कर्मचारियों का वेतन उनकी उन्न देखकर प्रदान किया जाता है। उनके बाद दी जाने वाली वेतन वृद्धियाँ व्यक्ति की निरन्तर बढ़ती हुई कार्यकुशलता के आधार पर दी जाती हैं। यह माना जाता है कि कार्य करते हुए व्यक्ति का ज्ञान एवं अनुभव स्वाभाविक रूप से ही बढ़ेगा। बड़े प्रशासनिक संगठनों में यह सम्भव नहीं हो पाता कि प्रत्येक कर्मचारी की बढ़ती हुई योग्यता एवं कार्य-क्षमता की जांच की जाए, परंतु यह वेतन वृद्धि स्वयं ही होती है। इस प्रकार एक लोकसेवक का वेतन उसकी योग्यता एवं कार्य के मूल्यांकन का परिणाम न होकर सम्बन्धित बँड की वेतन भाँटी पर आधारित होता है।

महिलाओं को समान वेतन (Equal Pay for Women)

प्रथम विश्वयुद्ध के बाद लिंग के आधार पर समानता की मांगना प्राप्त होने के साथ ही महिलाओं के लिए वेतन की समानता का आन्दोलन चल पड़ा। टॉमलिन कमिशन (Tomlin Commission) ने 'A fair field and no favour' के सिद्धान्त की विफारिश की तथा इसे सामान्य स्वीकार की किया गया तो भी व्यवहार में महिलाओं को समान कार्य के लिए भी पुरुषों की तुलना में 80% वेतन देने की व्यवस्था चलती रही। सरकार ने समान वेतन का सिद्धान्त केवल सिद्धान्त रूप में ही स्वीकार किया किन्तु निम्नव्ययिता एवं कार्यान्विति में आने वाली कठिनाइयों के कारण इस व्यावहारिक रूप नहीं दिया जा सका। इसमें कर्मचारी सभों ने समान वेतन की स्वीकृति पर विशेष जोर दिया। कुछ महिलाओं तथा अनेक पुरुषों को इसकी आवश्यकता में संदेह था किन्तु दूसरे चुनौती देने की हिम्मत किसी में नहीं थी। अन्त में राजनीतिक दलों की सहर्षा, जनमत का समर्थन एवं बाह्य के नियोजकों के लिए आदर्श प्रस्तुत करने का लक्ष्य आदि के कारण इसे मान्यता देनी पड़ी। इसका दीर्घगामी प्रभाव यह हुआ कि अविवाहित महिलाओं को राष्ट्रीय धारा का एक बड़ा हिस्सा दिया जाने लगा। इसके साथ ही यह समस्या भी उत्पन्न हुई कि अविवाहित महिलाओं की बेरोजगारी कभी बाले विवाहित पुरुषों के समक्ष रहना कहाँ तक व्यापक अथवा सामाजिक दृष्टि से वांछनीय है? वित्तीय मृषिणा की ध्यान में रखते हुए 1955 में एक समझौता हुआ, तदनुसार पुरुष एवं महिलाओं के समान वेतन के प्रति 10 वर्ष तक क्रमिक दृष्टिकोण अपनाए जाने की बात तय की गई। सामान्य लोभनेवालों में इस निष्पत्ति का स्वागत हुआ।

स्थान-जन्य विभिन्नताएँ

(The Differentials of Place)

समान पदों पर समान दायित्वों का निर्वाह करने वाले कर्मचारियों की भी कार्य के स्थान की भिन्नता के आधार पर अलग-अलग वेतन दिया जाता है। 1920 की पुनर्गठन समिति ने कर्मचारी सभों ने भी सिद्धान्त रूप में यह व्यवस्था स्वीकार की थी। इसके आधार पर लन्दन तथा अन्य महँगे स्थानों पर निर्वाह व्यय के अनुसार अधिक वेतन देने की व्यवस्था की गई। इस हेतु अधिकतम लोभनेवालों के लिए तीन स्तरीय व्यवस्था (Three Tier System) अपनाई गई। अन्तरगत लन्दन के लिए वेतन की सर्वोच्च दर निर्धारित की गई, बाह्य लन्दन तथा कुछ बड़े शहरों के लिए मध्यवर्ती दरें रखी गई तथा अन्य स्थानों के लिए प्रांतीय दरें कायम की गई। वेतन दरा का निर्धारण लन्दन में कार्य कर रहे लोगों के लिए किया जाता था। उसमें 30% कटौती करके मध्यवर्ती दरें तथा 5% या 6% कटौती करके प्रांतीय दरें निर्धारित की जाती थी। यह व्यवस्था व्यापक विरोध का आधार बनी।

मुख्य कर्मचारी सभों ने उक्त व्यवस्था का विरोध किया। इसने विश्व में तरंग दिए गए—(1) सेवा के छोटे से भाग (लन्दन) के आधार पर वेतन दरों को

निश्चित करना अनुपयुक्त है। (ii) आजीवन सेवा को मृत्युव्यय सेवा नहीं बरन् राष्ट्रीय सेवा समझा जाता है अतः लन्दन क्षेत्र को अनुपयुक्त महत्त्व देना अनुचित है। (iii) वेतन की दृष्टि से सीमा-रेखाएँ बना देना और उनके आधार पर अन्तर करना अनेक व्यावहारिक कठिनाइयाँ पैदा कर देता है। यदि लन्दन क्षेत्र से एक कर्मचारी का प्रांतीय क्षेत्र में स्थानाभरण हो जाए तथा उसका परिवार लन्दन क्षेत्र में ही निवास करता रहे तो कर्मचारी को दुधारी तलवार का बार सहना होगा। एक ओर तो उसे ऊँचे निर्वाह व्यय में परिवार का पालन-पोषण करना होगा तथा दूसरी ओर उसे प्रांतीय दरें प्राप्त होगी। ऐसी स्थिति में कोई कर्मचारी स्थानांतरण के बाद पदोन्नति भी नहीं पाहेगा। इन सभी बातों को सोचकर ही यह मुझाव दिया गया कि तीन के स्थान पर दो-भरतीय वेतन दरें निर्धारित की जाएँ। वेतन की मूल दरों का निर्धारण राष्ट्रीय स्तर पर किया जाए। प्रांतिक लन्दन की विशेष वेतन दरें प्रत्येक सेवाओं के सम्बन्ध कर्मचारियों की दरें देखकर निश्चित की जाएँ।

ग्रीस्टले कमीशन (1953-55) की सिफारिशों के बाद यह व्यवस्था की गई है कि सभी क्षेत्रों के लिए कर्मचारियों को वेतन की राष्ट्रीय दरें प्रदान की जाती हैं तथा लन्दन क्षेत्र के कर्मचारियों को निर्वाह व्यय हेतु मुझावजा दे दिया जाता है। इस मुझावजे की राशि में समय-समय पर परिवर्तन होना रहता है। वर्तमान व्यवस्था की प्रक्रिया भिन्न है किन्तु प्रभाव की दृष्टि से यह पूर्ववत् है।

संयुक्तराज्य अमेरिका में वेतन प्रशासन (Salary Administration in U S A.)

संयुक्तराज्य अमेरिका में अनेक पदों पर वेतन की दरों का निर्धारण परम्परा द्वारा या पक्षपात एवं राजनीतिक दबाव के आधार पर होता है। केवल कुछ मामलों में ही बुद्धिमत्त रूप से योजना के आधार पर कर्मचारियों का वेतन निर्धारित किया जाता है। पक्षपात तथा राजनीतिक दबाव का प्रभाव होने के कारण अमरीकी लोक सेवक के सम्बन्ध में आम धारणा प्रायः यह रही है कि उसे अत्यधिक वेतन दिया जाता है वह बिना काम के वेतन पाता है, वह वेतन पाता नहीं है बरन् खाता है आदि। वर्तमान परिस्थितियों में ये धारणाएँ सत्यगत नहीं हैं। प्रो स्टॉन ने लिखा है कि सरकारी वेतन सरचढ़ा की यह विशेषता है कि नीचे के पदों पर दिया जाने वाला वेतन सर-सरकारी वेतन दरों की अपेक्षा अधिक होता है किन्तु व्यावसायिक एवं निष्पादक रोजगार के लिए वेतन दरें अपेक्षाकृत नीची हैं।¹ प्रथम विश्वयुद्ध के तुरन्त बाद सरकारी कर्मचारियों की मोद्रिक धाय में पर्याप्त वृद्धि हुई किन्तु धार्मिक मन्दी के आगमन पर यह प्रवृत्ति कुछ रुक गई। वैसे कर्मचारियों की मोद्रिक धाय में वृद्धि स्वरूप में विशेष महत्त्व नहीं रखती जब तक कि निर्वाह व्यय एवं देश की सापेक्षिक उत्पादकता में वृद्धि को भी ध्यान में न रखा जाए। संयुक्तराज्य अमेरिका

में सरकारी गोजगार की वेतन संरचना का धवलोकन करने के बाद कुछ सामान्य निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं—(i) पहली बात तो यह है कि समान कार्य के लिए समान वेतन के सिद्धान्त के बारे में यद्यपि जवानी जमा-सर्वे काफी किए गए हैं किन्तु व्यवहार में अनेक महत्वपूर्ण सरकारी पद इससे अप्रभावित हैं, (ii) तत्पूत्र पदों के लिए कोई उल्लेखनीय सामान्य घषवा मून वेतन नीति नहीं है; (iii) काफी सुधार हो जाने के बाद भी लोकसेवाओं में वेतन का सामान्य स्तर पर्याप्त नीचा है, (iv) प्रणामनिक एवं वैज्ञानिक प्रकृति के उच्च पदों के निजी एवं सरकारी वेतन क्रमों में भारी असमानताएँ हैं। इसके परिणामस्वरूप प्रतियोगिता में सरकारी उद्यम की हानि होती है, (v) निर्वाह व्यय बढ़ने पर सरकारी मजदूरी की दरें निजी उद्यमों की भाँति न तो थोड़ा बढ़नी हैं और न निर्वाह व्यय घटने पर शीघ्र ही घटती हैं; (vi) सरकारी वेतन दरो का सम्बन्ध बाज़ार दरो से बहुत कम रहता है और व्हेल कॉलर श्रमिकों (White Collar Workers) का तो प्राय रहता ही नहीं है।

वेतन योजना के आधारभूत सिद्धान्त

(Basic Principles of Pay Plan)

अमेरिकी मेवीवर्ग प्रशासन के अधिकारी लैरि प्रो स्टॉल की मान्यता है कि वैज्ञानिक वेतन श्रुतला जैसी कोई चीज़ ही नहीं होती। वेतन को निर्धारित करने में अनेक तरह अपनी महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं जैसे—सामाजिक नीति परम्परा एवं रीति-रिवाज़, औद्योगिक उत्पादकता, श्रमिकों की प्राप्ति, गौदेबाजी की शक्ति आदि आदि। इन सभी तत्वों को छोटे रूप से आर्थिक, नैतिक तथा सामाजिक के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है। अमेरिका में अनेक सरकारी पदों का वेतन निर्धारित करने में परम्पराएँ, पक्षपात एवं राजनीतिक दबाव आदि बातें काफी प्रभाव डालती हैं। वेतन को निर्धारित करने वाले इन सभी आधारभूत तत्वों अथवा सिद्धान्तों का संक्षिप्त वर्णन निम्न प्रकार है—

1 आर्थिक सिद्धान्त (Economic Considerations)—आर्थिक सिद्धान्त के अनुसार एक श्रमिक का वेतन उसके द्वारा उत्पादित मूल्य के आधार पर तय किया जाना चाहिए। सारा समाज आर्थिक रूप से संगठित है और इसलिए लोक-सेवकों के वेतन की अधिकता पर व्यावहारिक सीमाएँ हैं। वह सीमा उद्योग के कुल उत्पादन तथा उत्पादन के दूसरे तत्वों की भाँति द्वारा निश्चिन की जाती है। इस रूप में तय की गई मजदूरी आर्थिक मजदूरी (Economic Wage) कही जाती है। जो उद्योग अनार्थिक मजदूरी (Uneconomic Wage) देने का प्रयास करने हैं वे बन्द हो जाते हैं।

सरकारी उद्योगों का सेवाओं पर एकाधिकार रहता है तथा उन्हें प्रतिस्पर्धा की किसी प्रविषा में डूँकर नहीं गुज़रना पड़ता। वेतन के रूप में होने वाले सरकारी व्यय पर मुख्य सीमा करदाना की जेब द्वारा लगाई जाती है। इसके अनिरित्त यह भी उचित समझा जाता है कि वेतन दरें निश्चिन करते समय निजी उद्योगों द्वारा

निर्धारित वार्षिक स्तरों का भी ध्यान रखा जाए। यम बाजार में सरकार की स्पर्धा निजी उद्यमों से रहती है। यदि सरकारी पदों पर निजी उद्यमों की अपेक्षा वेतन का सामान्य स्तर नीचा रहा तो सम्भव है कि योग्य व्यक्ति सरकारी सेवा में नहीं आ सकेंगे। दूसरी ओर यदि यह अपेक्षाकृत ऊँचा रहा तो इसके परिणामस्वरूप घटपड़ियाँ कार्यकुशल लोग निजी उद्यमों से भाग आएँगे और इस प्रकार देश का उत्पादन गिर जाएगा। स्पष्ट है कि सरकारी वेतन दरें निर्धारित करने में श्रम की बाजार दरें महत्वपूर्ण प्रभाव डालती हैं। इनके पर भी बाजार दंगों की एकमात्र प्रभाव नहीं कहा जा सकता, इसके दो कारण हैं—(क) व्यावहारिक रूप से किसी एक विशेष की बाजार दरें निर्धारित करना असम्भव कठिन होता है, (ख) अनेक लोकसेवकों का निजी उद्यमों में कोई सम्बन्ध नहीं होता है।

2 सामाजिक तथा नैतिक विचार (Social and Ethical Considerations)—सामाजिक तथा नैतिक दृष्टि से राज्य वेतन निर्धारित करने में उतना स्वतन्त्र नहीं है। राज्य का मुख्य दायित्व सामान्य कल्याण एवं राष्ट्रीय सामाजिक परिस्थितियों की व्यवस्था करना है। इसके अनिर्दिष्ट सरकारी कर्मचारियों की सौदेबाजी करने की शक्ति भी सीमित होनी है, क्योंकि—(क) अनेक लोकसेवकों का कोई प्रभावशाली संगठन नहीं होता, (ख) लोकसेवकों के हड़ताल करने तथा राजनीतिक गतिविधियों में भाग लेने पर प्रतिबन्ध होते हैं, (ग) सरकारी कार्यों की प्रकृति इतनी विशेषीकरणयुक्त होती है कि कोई कर्मचारी इसे छोड़कर निजी क्षेत्र में नौकरी पाने की आशा नहीं कर सकता। इन कारणों से स्वयं राज्य का ही यह विशेष दायित्व हो जाता है कि वह अपने कर्मचारियों के साथ न्याय करे। कर्मचारियों की सौदेबाजी करने की कमजोर स्थिति के कारण वेतन के सम्बन्ध में इन्हें सरकार के श्रेयभावपूर्ण तथा स्वेच्छापूर्ण आचरण का शिकार बनना पड़ता है। सरकारी व्यय के विरुद्ध मुख्य प्रतिबन्ध केवल स्वयंसेवक ही है। यह इस मान्यता पर आधारित है कि सरकार एक मॉडल नियुक्तिकर्ता होती है।

कर्मचारियों को कम से कम इतना वेतन प्रदान मिलना चाहिए कि वे अपना जीवन यापन कर सकें। इस मान्यता के पीछे कोई वार्षिक तर्क नहीं है बल्कि यह नैतिक मान्यताओं पर आधारित है। नैतिक मान्यता यह है कि प्रत्येक व्यक्ति को इतने साधन उपलब्ध हो सकें कि वह समाज के स्तर के अनुकूल अपने रहन-सहन का स्तर बना सके। न्यूनतम वेतन की व्यवस्था में अनेक व्यावहारिक प्रश्न उत्पन्न होते हैं किन्तु फिर भी प्रो स्टॉल की मान्यता है कि सरकारी वेतन नीति निर्धारित करते समय निर्वाह मजदूरी की व्यवधारणा को पर्याप्त महत्त्व दिया जाना चाहिए।¹ उन्हीं के शब्दों में, "एक निजी उद्योग, जो पर्याप्त मुद्राजमा नहीं दे पाता, वह घनाधिक है तथा सामाजिक रूप से विध्वंसकारी है, जो राज्य यह नहीं कर पाता 'वह' अपने श्रमिकों पर एक प्रकार का दुर्भाग्य लाद देना है।"²

1 *Ibid*, p 176

2 "The private industry which cannot pay adequate compensation is uneconomic and socially destructive, the state which does not do it is imposing a kind of serfdom on its workers"

3 प्राय तत्त्व (The Other Factors)—सोवमेवको के वेतन को निर्धारित करने में प्रभाव रखने वाले प्रायिक, सामाजिक एवं नैतिक तत्वों के प्रतिरिक्त कुछ अन्य नस्त्र भी उत्प्रेक्षणीय होते हैं। इनमें से मुख्य ये हैं—छुट्टी सम्बन्धी प्रावधान कार्य के घण्टे, कार्यालय की सापेक्षिक सुरक्षा, पेंशन, सेवा निवृत्ति सम्बन्धी विशेषाधिकार आदि। इन सभी तत्वों के प्रभाव को निश्चिन्त रूप में नहीं माना जा सकता।

वैतन की दर निर्धारित करते समय इस बात का भी ध्यान रमा जाता है कि वेतन की उच्च दरें कार्य कर्म की मुख्य प्रेरणा होती हैं। प्रशासनिक संगठन में मनोबल को ऊँचा उठाने के प्रेरक के रूप में वेतन उच्च वेतन ही सब कुछ नहीं होता अन्य तत्व भी प्रावश्यक होते हैं, किन्तु यह सत्य है कि निम्न वेतन दरें होने पर संगठन के मनोबल को ऊँचा उठाना सरल नहीं होता। कर्मचारियों की वेतन-दरें सेवीवर्ग प्रशासन के अन्य पहलुओं पर भी असर डालती हैं। यदि राज्य ने अपने कर्मचारियों के लिए उदार वेतन नीति अपनाई तो उसे अपने तथा कार्य सम्पन्नता के लिए ऊँचे मापदण्ड स्थापित करने होंगे।

वैतन सम्बन्धी विभिन्नताएँ (The Pay Differentials)

समान पदों पर रह कर समान दायित्वों का निर्वाह करने वाले कर्मचारियों का वेतन साधारणतः समान होना है किन्तु कुछ विशेष परिस्थितियों में विशेष कारणोंवश उनके बीच विभिन्नताएँ भी स्थापित की जाती हैं। ॥ विभिन्नताएँ कार्य की विशेष परिस्थितियाँ, जोखिम, कष्ट, अनाकर्म्य वातावरण आदि में जन्म लेती हैं। इनका संक्षेप में निम्न प्रकार विवेचन किया जा सकता है—

1. भौगोलिक कारण (Geographical Reasons)—एक निश्चित स्थान पर कार्य करने वाले सभी वर्गों के कर्मचारियों की वेतन दरें दूसरे स्थान पर कार्य करने वाले कर्मचारियों की वास्तविक आय के समान बनाने के लिए बढ़ा दी जाती हैं। यह प्रायः ऐसे रोजगारों में किया जाता है जहाँ क्षेत्रीय सेवाएँ पर्याप्त मात्रा में होती हैं। प्रामुख्यात् यह है कि वास्तविक वेतन की समायोजन या समानता कर्मचारी को प्रान्त धन की मात्रा से तय नहीं होती बल्कि इस बात से तय होती है कि कर्मचारी उस धन से क्या तथा किसका शरीर पाते हैं। मिट्टान्त में यह बात चाहे किन्ती भी प्रभावशील हो किन्तु व्यवहार में किसी भौगोलिक क्षेत्र में वेतन दरें निश्चित करना असम्भव विषय है। इसमें काफी राजनीतिक हस्तक्षेप होता रहता है।

2. अतृप्त कार्य (Hazardous Work)—जिन पदों पर कार्य करने वाले कर्मचारियों का जीवन असाधारण रूप में खतरों में रहता है, यातन कोट लगने का भय रहता है या कार्य में अक्षम बनाने वाली बीमारी का भय रहता है, उनका लिए अनिवार्य वेतन की व्यवस्था की जाती है। निर्माण, निरीक्षण, जाँच, प्रयोगशाला, प्रशिक्षण, आदि में सलग्न कर्मचारियों को ऐसे खतरों का सामना करते हैं। अतृप्त कार्य की तत्त्व अनिवार्य वेतन व्यवस्था के बारे में अलग-अलग राय है। जो लोग

ऐसे कार्यों के लिए अनिश्चित वेतन न देने की राय प्रकट करते हैं उनकी मान्यता यह है कि पद के सनरो को कम करने के लिए पर्याप्त सुरक्षा की व्यवस्था, योग्य कर्मचारियों का चयन कार्य की शर्तों का सावधानीपूर्वक समायोजन तथा कार्य पर कर्मचारियों की मृत्यु की स्थिति में उनके परिवार को वार्षिक सहायता देने की व्यवस्था की जाए।

3 प्रादेशिक, महाद्वीप बाह्य तथा विदेशी पद (Territorial, Extra Continental and Foreign Posts)—विदेशों में कार्य कर रहे कर्मचारियों का निर्वाह अन्य निश्चित ही अधिक होता है, भ्रम उनकी वेतन दरें अपेक्षाकृत अधिक रहती जाती हैं। देश के अन्तर्गत ही एक स्थान के निवासियों को जब दूरस्थ प्रदेशों में नियुक्त किया जाता है तो परिवार की अन्य अनुविधाओं के कारण अधिक वेतन दिया जाना न्यायोचित बन जाता है।

4 ओवरटाइम, रात्रि तथा अवकाश का वेतन (Overtime, Night and Holiday Pay)—ओवरटाइम कार्य करने के लिए कर्मचारी को देव घुना वेतन दिया जाता है। यह प्रायः उन व्यवसायों में चलता है जो चौबीस घण्टे संचालित होते हैं। अवकाश के दिन काम करने के बदले कर्मचारियों को या तो प्रतिरिक्त अवकाश प्रदान किया जाता है प्रत्येक इसके लिए प्रतिरिक्त वेतन दिया जाता है।

उक्त सभी तरीकों के आधार पर समान पद पर कार्य करने वाले कर्मचारियों के बीच भी वेतन सम्बन्धी भिन्नताएँ स्थापित की जाती हैं। व्यवस्थापिका द्वारा सेवीवर्ग अधिकरण को यह शक्ति प्रदान की जाती है कि वह बजट अधिकरण तथा नियुक्तिकर्ता अधिकारियों से वार्तालाप करके स्वयं ही वेतन सम्बन्धी विभिन्नताओं को निर्धारित कर ले।

वेतन योजना के लिए उत्तरदायी सत्ता (Authority Responsible for the Pay Plan)—वेतन योजना बनाने समय दो काम किए जाते हैं—(i) विभिन्न पदों के प्रत्येक वर्ग के लिए वेतनमान निर्धारित कर दिया जाता है तथा (ii) वेतन योजना तथा पद वर्गीकरण योजना को कुछ-कुछ एक जैसा माना जाता है। ये दोनों समय लोचसेवा की सन्तुष्टिप्रमक प्रतिलिपि होते हैं। एक अच्छी वेतन योजना वह मानी जाती है जो निश्चित हो, सक्षम हो तथा किसी भी श्रेणी के पद पर सुरक्षित लागू की जा सके।

वेतन योजना का कार्य सर्वोच्च स्तर से मुख्यतः उसी अधिकरण द्वारा सम्पन्न किया जा सकता है जो कार्यों के वर्गीकरण के लिए उत्तरदायी है अर्थात् सेवीवर्ग अधिकरण। वेतन तथा मजदूरी से सम्बन्धित विभिन्न मामलों के बारे में सेवीवर्ग अधिकरण, वित्तीय अधिकरण तथा व्यवस्थापिका का सहयोगपूर्ण प्रयास आवश्यक है। सेवीवर्ग अधिकरण द्वारा वेतन योजना तैयार की जाती है किन्तु उस पर अन्तिम स्वीकृति देने का अधिकार व्यवस्थापिका का होता है। जिन वर्गों की वेतन योजना व्यक्तिगत विभागों, स्वतन्त्र अभिव्यक्तियों या प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा तय की जाती है उनमें भी वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए व्यवस्थापिका की स्वीकृति ली

जानी है। वेतन व्यवस्था प्रशासनिक कर्मचारियों की मुख्य प्रेरणा होनी है और प्रशासन इसका पूरा-उपयोग करता है। रोजगार तथा अधिक परिस्थितियों में परिवर्तन के अनुसार वेतन में भी सीधे-तात्पर्यक समायोजन हो जाना चाहिए। इसके लिए यह जरूरी है कि वेतन प्रशासन का कार्य वित्तीय अभिकरण के परामर्श तथा सहयोग के साथ सेवावर्ग अभिकरण द्वारा सम्पन्न किया जाए।

मयुक्तराज्य अमेरिका की वेतन व्यवस्था का अध्ययन करने के बाद विचारकों ने निष्कर्ष रूप से यह बताया है कि यहाँ एक समानतापूर्ण तथा न्यायपूर्ण वेतन संरचना निर्धारित करने की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है। इसने फलस्वरूप वेतन अनुसूचियों में असमानता है। गैर सरकारी रोजगार की प्राकृतिक शक्तों के कारण भर्ती एवं स्थानान्तरण की समस्याएँ पैदा होती हैं, कार्यकुशलता कम होती है मनोबल गिर जाता है। यहाँ सघीय स्तर की लोकसेवाओं में भी उचित समायोजन प्राप्त नहीं होता। यहाँ वेतन की दर सम्बन्धी भ्रमभूत धारणाओं की व्याख्या के लिए कोई केन्द्रीय सत्ता नहीं है जो उचित कार्यवाही कर सके तथा राष्ट्रपति अथवा कांग्रेस की अपना प्रतिवेदन दे सके। अधिकांश सरकारी अधिकारी वेतनवृद्धि का प्रयोग प्रेरक के रूप में नहीं कर सके हैं। स्वयं ही वेतन वृद्धि प्रवाह न होकर एक नियम है। एक स्वामित्वक आधारित वृद्धि के कर्मचारी को भी उतना ही पुरस्कार दिया जाता है जितना कि एक रचनात्मक प्रभावकर्ता को किया जाता है। वेतनवृद्धि को प्रमाणीकृत करने का आन्दोलन पद-वर्गीकरण के साथ साथ चलता है। यह मुख्य रूप से उच्च पदों के सम्बन्ध में अधिक सफल रहा है।

फ्रांस में वेतन प्रशासन

(Salary Administration in France)

फ्रांस में लोकसेवकों को दिया जाने वाला वेतन अभी भी 19वीं शताब्दी के दृष्टिकोण से प्रभावित है। तदनुसार एक कर्मचारी को जो वेतन दिया जाता है वह उसके द्वारा यथार्थ में किए जाने वाले कार्यों का मुआवजा नहीं है बल्कि वह उस इनाम दिया जाता है ताकि वह समाज में अपना उपयुक्त जीवन स्तर बनाए रख सके तथा भौतिक चिन्ताओं से मुक्त रहे बिना स्वयं को जनसेवा के लिए समर्पित कर सके। व्यवहार में यह मिथ्यात्मक अवस्था सीमित प्रभाव रखता है। इसके फलस्वरूप अनेक जटिल समस्याएँ पैदा होती हैं। उच्च तथा निम्न पदों पर कार्य करने वाले सभी कर्मचारी यह चिन्ता करने लगते हैं कि उनकी दी जा रही वेतन राशि से वे समाज में अपनी स्थिति नहीं बनाए रख सकेंगे। वे सर्वदा गैर-सरकारी रोजगार की कार्य की शो से अपनी तुलना करते रहते हैं।

वेतन निर्धारण का आधार

(The Basis of Pay Determination)

ग्रेट ब्रिटेन की मानि फ्रांस में लोकसेवकों का वेतन मुख्यतः इन बातों से प्रभावित होता है—देश के बजट की स्थिति, निजी क्षेत्र में मजदूरी की सामान्य वृद्धि तथा सरकारी एवं गैर-सरकारी क्षेत्रों में तुलना कराने की कर्मचारी समस्याओं की बढ़ती हुई समता आदि। फ्रांस में मुद्रा-नीति में उत्तम परिस्थितियों का सामना

करने के लिए लोकसेवकों के वेतन में समायोजन किए गए। इस व्यवस्था के प्रत्यक्ष फलितार्थ तो हैं किन्तु आन्तरिक त्रेदी को दूर किए बिना ही वेतन को जीवन व्यय (Cost of Living) के अनुसार समायोजित कर लिया जाता है। यह ग्रैंट ब्रिटेन की सामयिक वेतन आयोग व्यवस्था की ध्वजा अधिक लोचनीय है। यह समुक्ति-करण ग्राह्यता एवं पर्याप्तता के मापदण्डों पर भी खरी घुसती है।

दो विश्वयुद्धों के बीच आई आर्थिक मन्दो तथा मुद्रा प्रसार से उत्पन्न स्थिति का मुकाबला करने के लिए फ्रॉम के लोकसेवकों का भत्ता बढ़ा दिया गया। ऐसा करने समय बजट सम्बन्धी स्थिति को भी धूरा ध्यान में रखा गया था तथा कम से कम प्रभाव करने की नीति धपनाई गई थी ताकि अर्थव्यवस्था टूट न जाए। फलतः, कम वेतन पाने वालों की वृद्धि आनुपातिक रूप में अधिक की गई। इस प्रकार अधिकतम और न्यूनतम वेतन का अंतर भी कम किया गया।

फ्रॉम की लोकसेवा के वेतन निर्धारण में उचित तुलना का सिद्धांत भी धपनाया जाता है। नगर सरकारी उद्योगों में समकक्ष कार्य एवं पदों पर प्राप्त होने वाले वेतन की दरें देखकर सरकारी कर्मचारियों के वेतन में तदनुसार परिवर्तन किए जाते हैं।

सूचकांक व्यवस्था (Index Number System)

1946 के अधिनियम द्वारा लोकसेवकों के वेतन के लिए प्रायः उस व्यवस्था को स्वीकार कर लिया गया जो दो विश्वयुद्धों के बीच धपनाई गई थी। तदनुसार प्रत्येक वर्ष धपवा पदों के समूह को एक सूचकांक प्रदान किया जाता है। इसमें वेतन वृद्धि का मान स्पष्ट कर दिया जाता है। यह धन धपवा मान (Scale) किसी भी पद के पद मोगानीय सूचकांक की दर्शाता है। यह एक प्रकार से पद-वर्धन को अभिव्यक्त करता है। यह केवल तभी बढ़ाया जा सकता है जबकि सम्बन्धित पद से जुड़े वस्तुओं में गम्भीर परिवर्तन हो जाएँ। इस प्रकार फ्रॉम के लोकसेवकों के वेतन में एक निर्धारित मूल को पद के सूचकांक में गुणित करके रखा जाता है। वेतन में सामयिक व लिए मूल राशि राशि में सामयिक किया जाता है। प्रारम्भ में जब सूचकांक निश्चित किया गया था तो उसकी अधिकतम राशि 800 निदेशक के लिए थी तथा न्यूनतम राशि 100 एक नए मर्ती किए गए धपकों के लिए थी। मूल रूप से सूचकांक की शुद्ध वेतन (Net Salary) के समक्ष बताया गया धपव यह वह राशि थी जो बरी तथा सेवानिवृत्ति की कटौतियों को काटने के बाद शेष रह जाए। यदि उस समय के बरों की भी शामिल कर लिया जाए तो सूचकांक का मान 100 से 800 की अपेक्षा 100 में 1163 हो जाता है। उस समय के सामान्य दानून के अनुसार भत्ते एवं वेतन के अतिरिक्त की जाने वाली राशियों पर प्रतिबन्ध लगाया गया था।

शुद्ध सूचकांक के प्रयोग का प्रभाव यह हुआ कि सामान्य जनता पर लागू प्रत्यक्ष करों में होने वाले परिवर्तनों के विरुद्ध नागरिक सेवक सुरक्षित हो गए। किन्तु इस व्यवस्था में समय-समय उनके वेतन में कटौती की जो व्यवस्था थी उसकी भारी प्राप्ति की गई। यह उन्हें दिया गया था कि केवल वे ही बरों इस प्रकार

बलि के बकरे बनाए जाएँ फलत शुद्ध (Net) सूचकांक की धारणा को सकल (Gross) सूचकांक के रूप में बदल दिया गया।

व्यवहार में कठिनाई यह थी कि यह व्यवस्था अन्यत्र प्रभावशाली थी और इसलिए इसका बजट अधिकारियों द्वारा स्वागत नहीं किया गया। मूल राशि के साथ सामाजिक धारा की जाने वाली वेतन वृद्धि का बजट पर सम्भीर प्रभाव पड़ता था। फलतः मूल राशि के साथ, सामाजिक धारा को टाला जाता था तथा कानून द्वारा स्थापित सीमाओं के होने हुए भी पुद्गल प्रसार ने प्रभावों का मुकाबला तदर्थ मत्तो के द्वारा किया जाना था फलतः मध्यम वर्ग तथा उच्च वर्ग लाभों से वंचित रह जाते थे तथा कम वेतन पाने वालों को लाभ मिल जाता था। इनके परिणामस्वरूप सूचकांक द्वारा स्थापित घन्तर समाप्त हो गया तथा इस प्रकार सारी योजना ही प्रभावहीन बन गई। 1955 तक वेतनों के बीच का घन्तर 100 से 1163 तक की अपेक्षा 100 से 731 तक रह गया तथा सेवकों का पद-मोपान भी तदनुसार ही परिवर्धित हो गया। इनके परिणामस्वरूप भत्ता के रूप में मुद्रावृद्धि प्राप्त करने का प्रयत्न दबाव बढ़ा तथा इस दबाव को वित्त मन्त्रालय तथा लोकसेवा के लिए उन्मादी मन्त्री द्वारा टाला नहीं जा सका।

1955 के बाद की स्थिति (The Situation after 1955)

1955 के बाद से स्थिति पर्याप्त बदल गई है। मूल वेतन का अधिक स्वतन्त्रता के साथ सामाजिक किया जाता है। विद्यते कुछ वर्षों से तो यह प्रायः प्रतिवर्ष होने लगा है। ऐसा करते समय गैर-सरकारी क्षेत्र के वेतनों में होने वाले परिवर्तनों को भी ध्यान में रखा जाता है। इस स्थिति की तुलना ग्रेट ब्रिटेन के साथ की जा सकती है जहाँ लोकसेवकों के वेतन की प्रतिवर्ष निजी संस्थानों के वेतनों से तुलना की जाती है। मत्तो को घटा दिया गया है तथा इनको बर्दाई के साथ नियन्त्रित किया गया है। यह योजना अब इस रूप में कार्यन्वित की जा रही है जैसी कि प्रारम्भ में सोची गई थी।

वर्तमान स्थिति के अनुसार फ्रांस के लोकसेवकों के वेतन के रूप में प्राप्त होने वाली प्राप्ति में ये चीजें शामिल रहती हैं—(i) मूल वेतन की राशि, (ii) क्षेत्र सम्बन्धी भिन्नताएँ जो कि ग्रेट ब्रिटेन की अपेक्षा अधिक हैं, (iii) पारिवारिक वेतन पूरक, (iv) वे वोनस तथा भत्ते जो विशेष रूप में सामान्य कानून द्वारा अधिकृत हैं। अतः, 1965 में सूचकांक सबन रूप में (In Gross Terms) 100 से 1000 थे तथा वास्तविक रूप में वे 100 से 760 तक थे। अतः, 1965 में नए सूचकांक भी प्रारम्भ किए गए। उन्नेयनीय है कि पुनर्सूचकांकन की इस प्रक्रिया में निम्नतर स्तरों पर पदों के सूचकांक घट गए तथा उच्चस्तरीय पदों पर बढ़ गए। इस परिवर्तन एवं विकास की तुलना हय ग्रेट ब्रिटेन के प्रोम्टे कमीशन के इस सुझाव से कर सकते हैं कि लोकसमाज में योग्यता को बनाए रखने तथा योग्य प्रमाणियों को स्थापित करने के लिए वेतन सम्बन्धी घन्तरों को कम करने की नीति कोई अच्छी नीति नहीं है।

मूल्यांकन (An Evaluation)

प्राप्त में वेतन नीति का इतिहास यह प्रदर्शित करता है कि वेतन को केवल एक बजट सम्बन्धी मामला समझने के परिणाम घातक रहे हैं। इसे रोकने के लिए एक शक्तिशाली केन्द्रीय स्थापना कार्यालय अत्यन्त आवश्यक है। यहाँ की सूचकांक व्यवस्था स्पष्ट रूप से मूल वेतन के साथ जुड़ी हुई पद वर्गीकरण व्यवस्था है। इस व्यवस्था के सफल कार्य संचालन के लिए दो परिस्थितियाँ आवश्यक हैं— (i) वर्गीकरण को तब तक बनाए रखा जाए जब तक कि उस पद के कर्तव्यों में घामूल-चूल परिवर्तन न हो आएँ, (ii) जब जीवनयापन-व्यय बढ़ता जाए तो मूल वेतन को भी तुरन्त ही बढ़ा दिया जाता चाहिए। इन दोनों तर्कों में से एक का भी पूरा होना सरल काम नहीं है। सूचकांक में संशोधन के लिए, विशेषतः कम वेतन पाने वाले पदों के सम्बन्ध में लगातार दबाव रहता है। मूल वेतन का सामंजस्य करने की ओर प्रायः प्रवृत्ति रहती है।

लोकसेवकों को अन्य नागरिकों की भाँति पारिवारिक भत्ता मिलता है। इसके अनिश्चित कुछ अन्य विशेष लाभ भी प्रदान किए जाते हैं, जैसे—पारिवारिक वेतन पूरक। यह एक प्रकार से पूरक पारिवारिक भत्ता होता है। इसकी दरें मूल वेतन की मात्रा तथा बच्चों की संख्या के आधार पर घटत-बढ़त होती हैं। यह केवल कम वेतन पाने वाले कर्मचारी वर्ग को दिया जाता है। प्रत्येक सरकारी अधिकारियों को निवास स्थान की सुविधा प्राप्त होती है।



पदोन्नति : भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस

(Promotion Policies in India, Great Britain U. S. A. and France)

पदोन्नति को सेवावर्धन प्रणाली में चयन प्रक्रिया का उपना ही महत्वपूर्ण पद माना जाता है जिसका वि प्रारम्भिक भर्ती को है। पदोन्नति में एक ही श्रेणी के विभिन्न स्तरों के बीच तथा विभिन्न श्रेणियों के बीच होने वाली प्रगति को शामिल किया जाता है। प्रो चैपमैन (Brian Chapman) के अनुसार प्रगति (Advancements) तीन प्रकार की हो सकती है—(i) एक कर्मचारी को प्रणाली के वर्तमान स्तर पर रह कर बहुत कुछ स्वतः ही उसकी वेतन वृद्धि होनी रहे, जैसे एक निरिक्त पद पर ही बना रह कर सामयिक वेतन वृद्धियाँ प्राप्त करना रहे। (ii) किसी कर्मचारी को एक ही सामान्य श्रेणी के अन्तर्गत पहले उच्चतर पद पर रदोन्नत कर दिया जाए; जैसे निरिक्त महायक ग्रेड से तृतीय में तृतीय में द्वितीय में तथा द्वितीय में प्रथम में पदोन्नत किया जाए। (iii) एक कर्मचारी को उसकी श्रेणी में पदोन्नत करके उच्चतर श्रेणी में पहुँचा दिया जाए, जैसे ग्रेट ब्रिटेन के मजदूरों में निष्पादक वर्ग से प्रशासनिक वर्ग में पदोन्नत कर दिया जाए। इस प्रकार यह हम श्रेणी की ही स्थापना देना है जिसमें प्रारम्भ में उसकी नियुक्ति हुई थी। पदोन्नति की दृष्टि से सर्वाधिक उपयुक्त प्रगति प्रथम है। केवल मात्र वेतन वृद्धि में कर्मचारी के उत्तरदायित्वों एवं कार्यों में कोई विशेष अन्तर नहीं आता। यद्यपि पदोन्नति नहीं है। पदोन्नति के अन्तर्गत कर्मचारी पदोन्नति के निम्न स्तरों से उच्च स्तरों की ओर अग्रसर होता है। जिस प्रगति में श्रेणी ही बदल जाती है वह पदोन्नति कथं और नहीं नियुक्ति अधिक है।

1 "Promotion is as important an aspect of the selection process in public personnel administration as original recruitment"—Public Personnel Association (formerly the Civil Service Assembly) - Placement and Probation in the Public Service, Chicago, 1936, p. 80

2 Brian Chapman, op. cit., p. 165

'पदोन्नति' योग्य तथा सभ्य कार्यकर्ताओं को उनकी सेवा के बदले दिया गया पुरस्कार है। इससे द्वारा योग्य कर्मचारियों को उन पदों पर नियुक्त करने की व्यवस्था की जाती है जहाँ वे सर्वाधिक उपयुक्त साबित हो सकें।¹ वेतन वृद्धि प्रायः पदोन्नति के साथ जुड़ी रहती है किन्तु यह ज्ञाता आवश्यक भण्ड है। बिना पदोन्नति के वेतन वृद्धि हो सकती है तथा वेतन वृद्धि के बिना भी पदोन्नति हो सकती है। पदोन्नति की आवश्यक विशेषता कर्मचारों के पद के कर्तव्यों एवं दायित्वों में होने वाला परिवर्तन है। यह निम्न पद से उच्च पद पर नियुक्त होने की व्यवस्था है। प्रो. फिन्जर ने सही निष्कर्ष है कि "पदोन्नति का अर्थ प्रतियोगिता की व्यवस्था से कुछ अलग है। पदोन्नति के साथ सामान्य वेतन वृद्धि होती है किन्तु एक कर्मचारी बिना पदोन्नति हुए भी अधिक वेतन पा सकता है। पदोन्नति प्रक्रिया की मुख्य विशेषता कर्तव्यों में परिवर्तन है। इस प्रकार पदोन्नति निम्न पद से उच्च पद की ओर प्रगति है जिसके साथ-साथ कर्तव्यों में भी परिवर्तन हो जाता है।"²

उपयुक्त पदोन्नति व्यवस्था का महत्त्व (Importance of a Proper Promotion System)

पदोन्नति व्यवस्था के दो पक्ष हैं—एक सोबसेवक तथा दूसरा सेबीवर्ग प्रशासन। पदोन्नति के द्वारा सोबसेवक के कार्य एवं दायित्व बढ़ जाते हैं तथा दूसरी ओर सेबीवर्ग प्रशासन को उपयुक्त स्थान के लिए उपयुक्त कार्यकर्ता प्राप्त हो जाता है। प्रो. विलोरी ने पदोन्नति को समस्त सेबीवर्ग प्रशासन में सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य माना है।³ कारण यह है कि पदोन्नति कार्य के सफल और सन्तोषजनक प्रशासन द्वारा ही सम्पूर्ण सेबीवर्ग व्यवस्था को कार्यकुशलता निर्वाचित होती है। सेबीवर्ग व्यवस्था में पदोन्नति के महत्त्व तथा उपयोगिता की दृष्टि से मुख्यतः दो बातें उल्लेखनीय हैं—(1) यह श्रेष्ठ कार्य का पुरस्कार है। इसकी व्याख्या में सोबसेवक अपने कार्य समुचित रूप से सम्पन्न करते हैं तथा जिन्हें पदोन्नति प्राप्त हो जाती है वे अपने कठिन परिश्रम, ईमानदारी, सजगता, कार्यकुशलता आदि के प्रति सन्तोष का अनुभव करते हैं। प्रोक्टर के कथनानुसार कर्मचारियों के लिए पदोन्नति पुरस्कार अथवा सम्भावित पुरस्कार के रूप में प्रत्यक्ष महत्त्व की चीज है। वास्तविक पदोन्नति तो पुरस्कार है ही किन्तु पदोन्नति का अवसर भी सम्भावित पुरस्कार है।⁴ (2) यह उपयुक्त सेबीवर्ग प्रशासन की व्यवस्था करता है। इसके प्रभाव से समस्त प्रशासन प्रत्येक स्तर पर लाभान्वित होता है। पदोन्नत कर्मचारी सन्तोष का अनुभव करता है। वह पद पर बने रहने तथा डबरे-उधरे जाने की नहीं सोचता तथा कुशलतापूर्वक अपने दायित्वों को पूरा करने की चेष्टा करता है ताकि अपनी पदोन्नति

1 "Fitting the square peg into the square hole."

—E. N. Gladden op cit., p 108.

2 J. M. Pfiffner - Public Administration p 303

3 ".....promotion of employees from one position to another probably ranks first in importance"

—W. F. Willoughby op cit., p 249.

4 Procter . Principles of Personnel Administration, pp 173-74

का प्रोचित्य मिट कर सके। (iii) पदोन्नति प्रत्येक कर्मचारी के लिए व्यापक प्रेरणा का स्रोत है। यह कर्मचारी के लिए ऐसा वाह्य आकर्षण है जो उसमें आन्तरिक भावनाएँ प्रेरित करता है। (iv) इससे प्रशासनिक कार्यकुशलता बढ़ती है। कारण यह है कि पदोन्नति के कारण एक ओर तो कर्मचारियों को अपने कार्य के प्रति सन्तोष रहता है तथा दूसरी ओर उच्च पदों पर अनुभवी, क्षमतावान्, कार्यकुशल व्यक्ति एवं संगठन से पूर्णतः परिचित कर्मचारी नियुक्त हो पाते हैं। (v) पदोन्नति व्यवस्था संगठन को अनेक रूपों में लाभान्वित करती है। इसके फलस्वरूप उपयुक्त कार्यकर्त्ता विभिन्न पदों पर नियुक्त हो पाते हैं इसके कारण कर्मचारी अधिक समय तक अपने पद पर कार्य कर पाते हैं, इससे कर्मचारी का प्रशिक्षण तथा आत्म सुधार का कार्य प्रभावित होता है इसमें संगठन में आधुनिक अनुशासन रह जाना है यह संगठन के लिए अपेक्षित सदृष्टता एवं उत्साह को प्रभावित करता है तथा कुल मिलाकर इसके कारण संगठन की कार्यकुशलता प्रभावित होती है। (vi) इसका अभाव हानिकारक है। यदि किसी संगठन में लोभसेवकों को पदोन्नति के उपयुक्त अवसर प्राप्त न हो सकें तो योग्य तथा सक्षम कार्यकर्त्ता उसकी ओर आकर्षित नहीं हो पाएँगे। जो लोग कार्य कर रहे हैं वे भी निरन्तर यह प्रयत्न कर रहे हैं कि ज्यों ही अवसर प्राप्त हो लो तो वे इन संगठन को त्याग कर ऐसे संगठन में प्रवेश कर लें जहाँ पदोन्नति के पर्याप्त अवसर मिलें। यदि पदोन्नति के मंचालन में बाधनी होती है तथा पक्षपातपूर्ण नीतियाँ अपनाई जाती हैं तो कर्मचारियों में असन्तोष पैदा होता है। प्रो एन डी ह्वाइट की मान्यता है कि दुर्निर्दिष्ट पदोन्नति व्यवस्था न केवल व्योम्य लोगों को सामान साकर संगठन को हानि पहुँचाती है बल्कि इससे सम्पूर्ण समूह का मोरेल गिर जाता है।¹ प्रो मेयर का मत है कि पदोन्नति व्यवस्था में होने वाली त्रुटि का परिणाम प्राग्भिक भर्ती में होने वाली त्रुटि में भी अधिक भयकर होता है। यदि भर्ती के समय अधिक योग्य की अपेक्षा कम योग्य का चयन कर लिया जाए तो यह बात बहुत ही सम्बन्धित लोगों को ज्ञात होती है तथा प्रभावित व्यक्ति संगठन से बाहर हो रहता है। दूसरी ओर यदि पदोन्नति व्यवस्था में गड़बड़ी की गई तो यह बात सभी कर्मचारियों को ज्ञात हो जानी है तथा सभी सम्बन्धित एवं सम्भावित कर्मचारियों में असन्तोष पैदा करती है, उनकी पहल को बाधाना पहुँचाती है तथा सामान्यतः मनोबल को गिरा देती है। इन भर्ती से अधिक कार्यकुशल तथा निश्चिन्त तरीके पदोन्नति के लिए अनिवार्य हैं।² (vii) संगठन में उच्च मनोबल की दृष्टि से उपयुक्त पदोन्नति व्यवस्था विशेष रूप में महत्त्व रखती है। पिफनर के शब्दानुसार इस दृष्टि में 'निष्पक्षता' संगठन में मनोबल की स्थापना के लिए पर्याप्त महत्त्वपूर्ण है। इसमें श्रेष्ठ सेवीयता' सेवा में बने रहने के लिए प्रोत्साहित होगा तथा घरे-घरकारी घरे-घर

1 "A badly planned promotion system harms an organisation not merely by pushing ahead unqualified persons but also by undermining the morale of the whole group"
—L. D. White op cit, p 400

2 Meyers The Federal Service, p 317

सत्र वायो के प्रतीजन मे नहों पड़ेगा ।¹ डॉ. एस डी ह्यूट का कहना है कि यदि उपयुक्त पदोन्नति व्यवस्था अमल हो जाती है तो इसका भर्ती पर विपरीत प्रभाव पड़ेगा और इससे प्रच्छा कार्य करने की प्रेरणा मर जाएगी तथा कर्मचारियों का मनोबल नीचा हो जाएगा ।

उचित पदोन्नति व्यवस्था की विशेषताएँ (Characteristics of Proper Promotion System)

पदोन्नति व्यवस्था की अमलता अनेक बार तो राजनीतिक, भाषिक और सामाजिक कारणों से होती है किन्तु कभी-कभी यह इसलिए भी हो जाती है कि सेवीयर्ग प्रबन्ध उपयुक्त पदोन्नति व्यवस्था की मूलभूत विशेषताओं में परिचित नहीं था । प्रो विलोबी ने संक्षेप में इन विशेषताओं का उत्त्थेस निम्न प्रकार किया है—

- (1) सरकारी सेवा के सभी पदों के लिए पदाधिकारियों की सभी प्राशयक योग्यताओं एवं कर्तव्यों का उत्त्थेस करते हुए कुछ चापखण्ड निर्धारित किए जाएँ ।
- (2) इन सभी पदों का विभिन्न सेवाओं में वर्गीकरण किया जाए । प्रत्येक सेवा की सामान्य प्रकृति एक जैसी हो । प्रत्येक सेवा के अन्तर्गत पदों की व्यवस्था उनके सापेक्षिक महत्त्व के अनुसार व्यवस्थापन के रूप में प्रतिबन्धित की जाए ।
- (3) इस वर्गीकरण में राजनीतिक प्रकृति की सेवाओं को छोड़कर अन्य सभी उच्चतर प्रशासनिक पद शामिल किए जाएँ ।
- (4) यह सिद्धान्त स्वीकार किया जाना चाहिए कि जहाँ तक हो सके उच्चतर पदों के रिक्त स्थानों की पूर्ति सेवा के निम्न स्तरों से पदोन्नति करके अथवा दूसरी सेवाओं से स्थानान्तरण करके की जाएगी ।
- (5) यह सिद्धान्त स्वीकार किया जाए कि पदोन्नति द्वारा कर्मचारियों के जीवन का आधारभूत सिद्धान्त केवल योग्यता होय ।
- (6) पदोन्नति के लिए उपयुक्त कर्मचारियों की सापेक्षिक योग्यताओं की निर्धारित करने के लिए पर्याप्त साधनों की व्यवस्था की जाए ।

उक्त विशेषताओं की अमलाने के बाद यह बहुत कुछ निश्चिन्त हो जाता है कि कर्मचारियों की पदोन्नति एक वैज्ञानिक आधार पर ही सकेगी और विभिन्न उच्च पदों पर न केवल योग्य व्यक्तियों को नियुक्त किया जा सकेगा बल्कि सम्बन्धित तथा सम्भावित कर्मचारियों के मन में इसकी निष्पक्षता के प्रति सन्दोष भी पैदा किया जा सकेगा । प्रत्येक पदाधिकारी इस सम्बन्ध में आश्वस्त हो जाएगा कि यदि उसने योग्यता से काम किया तो उपयुक्त अवसर आन पर वह उच्च पद के लिए अवश्य चुना जा सकेगा । इस प्रकार प्रत्येक कर्मचारी के साथ सर्वश्रेष्ठ कार्य करने के लिए

एक प्रभावशाली अभिप्रेरणा रहेगी जिसके कारण वह न केवल वर्तमान पद के कार्यों को मज़ी प्रकार सम्पन्न करेगा वरन् भावी पद के लिए भी तैयार रहेगा ।

पदोन्नति के लिए पात्रता (Eligibility for Promotion)

संगठन में कार्य कर रहे विभिन्न कर्मचारियों में से उच्च पद के लिए किसे पात्र माना जाए, यह प्रश्न पदोन्नति व्यवस्था में पर्याप्त महत्वपूर्ण है । यह पात्रता एक कर्मचारी को पदोन्नत होने का अधिकारी बना देती है । प्रो विलेबी ने पदोन्नति के लिए पात्रता के दो आधारों का वर्णन किया है, ये हैं—शैक्षिक योग्यताएँ तथा उनकी सेवा की स्थिति ।

(1) शैक्षिक योग्यताएँ (Personnel Qualifications)—पद-वर्गीकरण के समय प्रत्येक पद के कार्यों, दायित्वों एवं योग्यताओं का निर्धारण किया जाता है । इन योग्यताओं में ज्ञान, कुशलता, अनुभव, शैक्षणिक योग्यता, निष्ठा, निवास, तकनीकी कुशलता आदि प्रमुख होती हैं । जिस पद के लिए पदोन्नत किया जाता है उसके लिए सभी आवश्यक योग्यताएँ सम्बन्धित प्रत्याशी में होनी चाहिए । इनके बिना पदोन्नति के लिए किसी कर्मचारी के नाम के सम्बन्ध में विचार ही नहीं किया जा सकता । जब ये आवश्यक योग्यताएँ निर्धारित की जाती हैं तभी यह तय हो जाता है कि पदोन्नति के लिए प्रत्याशियों का क्षेत्र व्यापक रहेगा अथवा सखीएँ ।

(2) सेवा-का स्तर (Service Status)—व्यक्तिगत योग्यताओं की भाँति पदोन्नति की पात्रता का एक अन्य आधार प्रत्याशी की सेवा का स्तर है । इसके अन्तर्गत यह निर्धारित किया जाता है कि पदोन्नति के लिए सम्भावित प्रत्याशी कहाँ से प्राप्त किए जाएँगे । प्रायः सेवा के नियमों में ही यह निर्धारित कर दिया जाता है कि किसी विशेष पद के रिक्त स्थान की पूर्ति के लिए पदोन्नति उसी पद के तुरन्त नीचे वाले पदों की जाएगी या उस संगठन के किसी भी कर्मचारी से की जाएगी या उस ग्युरो के किसी कर्मचारी से की जाएगी जिसका वह संगठन एक घण मात्र है या सम्बन्धित विभाग के किसी भी कर्मचारी से या सम्पूर्ण सरकारी सेवा के किसी कर्मचारी से भी जाएगी । इन विवरणों को निश्चित कर देना पदोन्नति की रेखाएँ स्पष्ट हो जाती हैं ।

पदोन्नति के क्षेत्र को सखीएँ रूप से वर्गीकृत करना अत्यन्त लाभदायक है । इसमें पदोन्नति की रेखाएँ घूरे निश्चय के साथ तय हो जाती हैं । कर्मचारियों को यह स्पष्ट हो जाना है कि वे किस पद तक पदोन्नत हो सकेंगे, वहाँ उनकी किन-किन आधिकारिक सामान्य मर्यादा तथा वहाँ तक पहुँचने के लिए उन्हें कौन-सी योग्यताएँ अर्जित करनी चाहिए । इन व्यवस्था की हानि यह है कि इससे अनिवार्य कर्मचारियों के पदोन्नति से अचानक रुक रह जाते हैं, साथ ही योग्य प्रत्याशियों का सम्भावित क्षेत्र भी छोटा हो जाता है । उक्त लाभों तथा हानियों का सापेक्षिक प्रभाव इस

बात पर निर्भर करता है कि सेवा ग्रहण करनेवाला संगठनात्मक ढांचे का क्षेत्र कितना व्यापक है।

प्रो विलोबी की मान्यता है कि विभिन्न कर्मचारियों की सेवा की शर्तों में भारी अन्तर रहते हैं इसलिए यदि उन सभी के लिए एकसूत्र व्यवस्था स्थापित करने की चेष्टा की गई तो यह घातक होगी। इस दृष्टि से कुछ सामान्य सिद्धान्त निर्धारित किए जा सकते हैं। ये निम्नलिखित हैं—

(i) प्रत्येक सेवा के लिए पदोन्नति की व्यवस्था स्वयं की होनी है तथा यह ग्रन्थ सेवा से पर्याप्त भिन्न है भले प्रत्येक सेवा में पदोन्नति की समस्या पर पृथक् से विचार किया जाना चाहिए।

(ii) जहाँ तक सम्भव हो सके, सभी कर्मचारियों को पदोन्नति के अधिकार में अधिक प्रवृत्ति प्रदान करने की चेष्टा की जानी चाहिए।

(iii) पदोन्नति द्वारा रिक्त स्थान की पूर्ति करते समय सम्बन्धित संगठन के कर्मचारी को संगठन के बाहर के कर्मचारी की अपेक्षा प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

पात्रों में से चयन के निर्धारक तत्त्व

(Factors in Determining Selection among Eligibles)

किसी पद पर पदोन्नति के लिए पात्रता निर्धारित करने के बाद एक ग्रन्थ प्रश्न यह उपस्थित होता है कि एक से अधिक पात्रों में से पदोन्नति के लिए चयन करने का आधार क्या होना चाहिए। विभिन्न देशों के सेवीवर्गीय प्रशासन में पदोन्नति के लिए प्रचलित व्यवहार के आधार पर पात्रों में से चयन के दो आधारभूत तत्त्वों का उल्लेख किया जा सकता है। ये हैं—वरिष्ठता एवं योग्यता। इनका विवेचन हम अग्रिम पृष्ठों में कर रहे हैं।

(1) वरिष्ठता अथवा सेवा की लम्बाई

(Seniority or Length of Service)

प्रायः सभी सरकारी सेवाओं में सेवा की लम्बाई पर विचार किया जाता है। यह बात सत्य है कि वही इसका कम महत्त्व प्राप्त होता है तथा दूसरी बातें अधिक महत्त्वपूर्ण बन जाती हैं और दूसरे स्थानों पर यही एवमात्र निर्णायक तत्त्व बन जाता है। वरिष्ठता के आधार पर की जाने वाली पदोन्नति के पक्ष में प्रो मयर्स ने ये बातें कही हैं—

(i) सेवा की लम्बाई द्वारा कर्मचारी में तकनीकी योग्यताएँ बढ़ जाती हैं, (ii) इसके कारण पदोन्नति के लिए संगठन के कर्मचारियों के मध्य होने वाला स्पर्धे का भाव बढ़ जाता है, (iii) पदोन्नति करने वाले अधिकारी राजनीतिक एवं अन्य प्रकार के दबावों से मुक्त हो जाते हैं, (iv) इससे कर्मचारियों में यह भावना बनती है कि पदोन्नति न्यायपूर्ण, निष्पक्ष एवं बिना किसी भेदभाव के की जा रही है, भले कर्मचारियों का सामान्य रूप से मनोबल बढ़ता है, (v) पदोन्नति की निष्पक्षता एवं

स्पष्टता होने के कारण प्रत्येक मीन सरकारी पदों की योग्यता निर्धारित होने लगते हैं तथा (vi) अनेक महत्त्वपूर्ण पदाधिकारी सेवा में रहते हैं जो कि अन्यथा सेवा से बाहर जा सकते थे ।

वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति करना अन्य कई दृष्टियों से भी लाभदायक सिद्ध होता है । यह एक कर्मचारी द्वारा किए गए कार्य एवं उससे प्राप्त अनुभव का उचित पुरस्कार होता है । इसमें पदोन्नतिकर्ता अधिकारी को व्यक्तिगत निर्णय से काम नहीं लेना पड़ता इसलिए विरुद्धगम निर्णय की आवश्यकता समाप्त हो जाती है । इस प्रकार से पदोन्नत हुआ कर्मचारी किसी का अनुमानमय नहीं रहता, इसमें उसे किसी भी दया प्रथवा कृपा पर निर्भर रहने की आवश्यकता नहीं होती । पदोन्नति की योजना स्पष्ट होने के कारण कर्मचारीगण सेवा को जीवनवृत्ति के रूप में ग्रहण करने लगे हैं । पदोन्नति कायम किसी के हस्तक्षेप की गुंजाइश नहीं रहती ।

वरिष्ठता के आधार पर की जाने वाली पदोन्नति की कुछ कमजोरियाँ तथा हानियाँ भी हैं — (1) एक बात तो यह है कि इस प्रणाली के द्वारा योग्यतर लोगों के पदोन्नत होने की गारंटी नहीं होती, केवल अधिक समय तक कार्य कर लेना ही योग्यता की अनिवार्यता नहीं बन जाता । इस प्रणाली के विरोध में यह कहा जा सकता है कि प्रारम्भिक वर्षों के समय आयोजित प्रतियोगी परीक्षाओं में ही कर्मचारी की योग्यता सही प्रकार देख ली जाती है । (2) वरिष्ठता के विरुद्ध यह कहा जाता है कि लम्बी सेवा का कार्य आवश्यक रूप से योग्यता और कुशलता में वृद्धि नहीं है । यह भी हो सकता है कि लम्बे समय तक एक ही कार्य को करते रहने के कारण उन कार्य के प्रति व्यक्ति की रुचि में जग लय जाए । लम्बी सेवा का अनुभव एक ही वर्ष के कार्य की हर वर्ष दोहराने से अधिक कुछ भी नहीं होता । इससे कर्मचारी को कोई नई उपलब्धि नहीं हो पानी वरन् वह एक घेरे में घूमता हुआ कुछ प्रगति विरोधी रुझानों का शिकार बन जाता है । (3) इसके पक्षस्थल योग्य तथा प्रतिभावान व्यक्ति लोकसेवा में नहीं आते तथा वे निजी प्रशासन में जाना अधिक पसन्द करते हैं । इस व्यवस्था में उनी ही तथा अधिक योग्यता वाले कर्मचारियों के लिए कोई विशेष प्रगति के अवसर नहीं होते । अतः वे या तो सेवा से बाहर चले जाते हैं अथवा अपनी प्रवृत्ति बदल कर होने वाले रूप में निष्प्राप्तजनक रूप से कार्य करते रहते हैं । कर्मचारी वर्ग में असंतोष की भावना भर जाती है । (4) इसके परिणामस्वरूप सारा संगठन सान्नीत्यही के दोष से ग्रस्त हो जाता है । इसमें सार्वजनिक हितों की उपेक्षा की जाती है । संगठन की सारी कार्यक्षमता समाप्त हो जाती है । (5) पदोन्नति एवं अधिकार के रूप में स्वन ही वरिष्ठ कर्मचारियों को प्राप्त होने लगती है । इस प्रकार से पदोन्नत हुआ कर्मचारी अपने वरिष्ठ अधिकारियों के प्रति किसी प्रकार का सम्भाव नहीं रख पाता । (6) वरिष्ठता का विद्वान् संगठन के लिए हानिकारक है क्योंकि इसमें नवानुभव योग्य तथा कुशल कर्मचारियों को वरिष्ठ कर्मचारियों की तुलना में पदोन्नति नहीं दी जाती तो वे शायद ही देकर प्रत्यक्ष चर्चे

जाते हैं। यदि वे पदों पर बने और रहते हैं तो अपनी योग्यता प्रदर्शन की ओर से उदासीन हो जाते हैं। पिप्पलर की मान्यता है कि व्यष्टता सिद्धान्त के अन्तर्गत मन की किस्म के लोग पदोन्नत हो जाते हैं तथा इनके कारण सारे संगठन को हानि पहुँचनी है। (7) यह सिद्धान्त संगठन को प्रतिस्पर्धावादी बना देता है क्योंकि ऊँचे पदों पर प्राचीन रुढ़िवादी और परम्परानिष्ठ व्यक्ति स्वयं को नए वातावरण तथा नई आवश्यकताओं के अनुरूप ढालने में प्रायः असमर्थ रहते हैं।

वरिष्ठता सिद्धान्त की आलोचना करते हुए प्रो. पिप्पलर ने लिखा है कि केवल वरिष्ठता को ही पदोन्नति का आधार बनाने से उच्च पद अयोग्य तथा असमर्थ व्यक्तियों में भरने लगते हैं। इसके कारण कर्मचारियों की महत्वाकांक्षा नष्ट हो जाती तथा वे श्रेयलाल बन जाते हैं जिनके कारण कर्मचारियों में व्यक्तित्व, साहस, आत्मनिर्भरता और प्रगतिशील दृष्टिकोण का विकास होता है।

प्रो. ई. एन. ग्रेडन का मत है कि वरिष्ठता सिद्धान्त कुछ गलत मान्यताओं पर आधारित है। ये गलत मान्यताएँ संक्षेप में ये हैं—(i) इसमें यह मान लिया जाता है कि एक छेड़ के सभी कर्मचारी समान रूप से पदोन्नति के योग्य हैं, किन्तु वास्तविकता यह नहीं है। (ii) यह मान लिया जाता है कि व्यष्टता सूची सभी को पदोन्नति के अवसर प्रदान करेगी किन्तु ऐसा होता नहीं है। (iii) यह मान लिया जाता है कि निम्न पदों की अपेक्षा उच्च पदों का प्रतिशत अधिक होना है, मत एक न एक दिन प्रत्येक कर्मचारी को उच्च पदों पर काम करने का अवसर प्राप्त होगा, परन्तु व्यवहार में यह सम्भव नहीं होता। (iv) यह मान लिया जाता है कि रिक्त स्थान काफी बड़ी संख्या में उत्पन्न होते हैं, जबकि वास्तविक रूप से ऐसा होता नहीं है।

(2) योग्यता अथवा प्रतियोगी परीक्षाएँ

(Merit or the Competitive Examinations)

योग्यता सिद्धान्त वरिष्ठता अथवा वरिष्ठता व. सिद्धान्त का प्रतिस्पर्धी है। इससे अनुसार यह माना जाता है कि पदोन्नति के लिए पदों का चयन करने समय निर्धारित तत्त्व प्रत्यागियों की तुलनात्मक योग्यता को माना जाना चाहिए न कि उनकी सेवा की दीर्घता को। एक कर्मचारी दस वर्ष से संगठन में कार्य करते हुए भी पिछले वर्ष माने गए कर्मचारी की तुलना में कम योग्य हो सकता है, जब जब इन दोनों में से पदोन्नति के लिए किसी एक को चुनने का प्रश्न उपस्थित हो तो वरिष्ठ की अपेक्षा योग्य का ही चयन किया जाना चाहिए।

योग्यता के आधार पर पदोन्नति के पक्ष में दिए जाने वाले तर्क प्रायः प्रकाश्य हैं किन्तु यदि इस सिद्धान्त को पदोन्नति का आधार बनाया जाए तो समस्या यह उत्पन्न होगी है कि योग्यता और गुणों की जाँच किस प्रकार की जाए। किसी व्यक्ति की योग्यता एवं दक्षता का सही अनुमान लगाना वास्तव में टेढ़ी सीर है। इसके लिए वस्तुगत (Objective) परीक्षाओं का सुभाव देया जाता है। कर्मचारियों की योग्यता मापने के लिए सामान्यतः तीन विधियाँ अपनाई जाती हैं—

(क) प्रतियोगी परीक्षाएँ (Competitive Examinations)

(ख) सेवा अभिलेख (Service Records)

(ग) विभागाध्यक्ष का व्यक्तिगत निर्णय (Personal Judgement of the Departmental Head) -

(क) प्रतियोगी परीक्षाएँ (Competitive Examinations)—यह कर्मचारियों की योग्यता की जाँच के लिए प्रथम व्यक्ति-निरपेक्ष विधि है। प्रतियोगी परीक्षाएँ पदोन्नति के लिए विशेष रूप से आयोजित की जाती हैं और इसलिए पदोन्नति परीक्षाएँ (Promotional Examinations) कहा जाता है। ये परीक्षाएँ प्रायः लोकसेवा आयोग द्वारा संचालित की जाती हैं तथा मुख्य रूप से तीन प्रकार की होती हैं—

(i) खुली प्रतियोगी परीक्षाएँ (Open Competitive Examinations)—इनमें बैठने का अधिकार सभी व्यक्तिगतों को मिलता है चाहे वे पहले से सेवा में ही कार्यरत न हों। सेवा में जाइय के व्यक्तियों को रिक्त पद के लिए प्रतियोगिता करने की सुविधा दूना देना उन कर्मचारियों को संचालन नहीं होता जो पहले से ही सेवा में मौजूद हैं। उनका तर्क यह है कि पदोन्नति का स्थान केवल उन्हीं लोगों के लिए होना चाहिए जो पहले से ही सेवा में हैं।

(ii) सीमित प्रतियोगी परीक्षाएँ (Limited Competitive Examinations)—यह पदोन्नति परीक्षा का दूसरा रूप है। इसमें वे व्यक्ति भाग लेते हैं जो पहले ही सेवा में मौजूद हैं। यही कारण है कि जहाँ पढ़ती पद्धति की खुली पद्धति (Open System) कहा जाता है वहाँ दूसरी पद्धति को बन्द पद्धति (Closed System) का नाम दिया जाता है।

(iii) उत्तीर्णता परीक्षाएँ (Pass Examinations)—इस परीक्षा में प्राप्तांशों को केवल उत्तीर्ण होना पड़ता है। इस प्रकार यह सिद्ध हो जाता है कि इसमें स्वीकृत योग्यता है। परीक्षाफल के आधार पर योग्य कर्मचारियों की एक सूची तैयार कर ली जाती है तथा स्थान रिक्त होने पर इस सूची के आधार पर पदोन्नति कर दी जाती है। भारत में प्रतिवर्ष ऐसी अनन्त पदोन्नति परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं।

परीक्षा पद्धति का मूल्यांकन (Evaluation of the Examination System)—योग्यता की माप के लिए आयोजित परीक्षा पद्धति के पक्ष और विपक्ष में बहुत कुछ कहा जाता है। इस पद्धति के पक्ष में प्रायः ये तर्क दिए जाते हैं—

(i) यह व्यक्ति-निरपेक्ष होती है। (ii) पक्षपातहित होने के कारण इसमें भ्रष्टाचार की सम्भावनाएँ कम से कम रहती हैं। (iii) इस व्यवस्था में सभी को अपनी योग्यता प्रदर्शित करने का समान अवसर प्राप्त होता है। (iv) कर्मचारी की कठिनाई उसकी योग्यता का प्रामाणिक आधार नहीं होने के कारण प्रतियोगी परीक्षा की प्रणाली को ही अधिक विश्वसनीय कहा जा सकता है।

परीक्षा प्रणाली के विपक्ष में मुख्य रूप से ये तर्क प्रस्तुत किए जाते हैं—

(i) लिखित परीक्षा के माध्यम से प्रत्याक्षियों के व्यक्तित्व की सही तथा पूरी जाँच नगी हो पाती। साधारण योग्यता वाले कर्मचारी भी कुछ प्रश्नों अथवा तथ्यों को रटकर परीक्षा में अच्छे अंक ले पाते हैं। (ii) लिखित परीक्षा में अच्छे अंक पाने के बाद भी यह विश्वास के साथ नहीं कहा जा सकता कि प्रत्याक्षी में उच्च प्रशासनिक पदों के लिए आवश्यक व्यक्तिगत गुण मौजूद हैं। (iii) लिखित परीक्षाओं द्वारा नेतृत्व के गुणों की जाँच सम्भव नहीं है।

परीक्षा प्रणाली के उक्त दोषों के कारण ही इस्मंड तथा फ्रांस आदि देशों में पदोन्नति के लिए इसे अनुपयुक्त समझा जाता है। संयुक्तराज्य अमेरिका में पदोन्नति के लिए परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं किन्तु इनका क्षेत्र कुछ सीमा विभागों तक सीमित है।

(ख) सेवा अभिलेख या कार्यकुशलता माप (Service Records or Efficiency Ratings)—पदोन्नति के लिए योग्यता जाँचने की यह दूसरी विधि है। इसके अन्तर्गत प्रत्येक कर्मचारी की सेवा का अभिलेख रखा जाता है। इसके आधार पर दूरिष्ठ अधिकारी कर्मचारी की कार्य कुशलता की क्षमता का मूल्यांकन कर लेते हैं। इन सेवा अभिलेखों के आधार पर एक क्षैती के विभिन्न कर्मचारियों की सापेक्षिक योग्यता का निर्धारण कर लिया जाता है और तब रिक्त स्थानों की पूर्ति की जाती है। सेवासमिलेख पद्धति को विवरण प्रपत्र प्रणाली (System of Report Forms) भी कहा जाता है। इन विवरणों में कर्मचारियों की कार्यकुशलता मापक दरो (Efficiency Ratings) का उल्लेख रहता है।

संयुक्तराज्य अमेरिका में कार्यकुशलता मापों या मापकदरों का व्यापक प्रयोग किया जा रहा है और इस सम्बन्ध में अनेक व्यापक तथा सूक्ष्म प्रणालियाँ अपनाई जा रही हैं जैसे—उत्पादन अभिलेख (Production Records), विन्दुरेखीय दर-मापन (Graphic Rating Scale) तथा व्यक्तित्व तालिका (Personality Inventory)। उत्पादन अभिलेख पद्धति में कर्मचारी की कार्यकुशलता उसके कार्य के उत्पादन द्वारा माँकी जाती है। यह पद्धति उन कर्मचारियों के सम्बन्ध में काम में ली जाती है जिन्हें यान्त्रिक प्रकृति का कार्य करना पड़ता है, जैसे—मशीन ऑपरेटर, टाइपिस्ट, स्टैनोग्राफर आदि। विन्दुरेखीय दर मापन पद्धति में एक फार्म रहता है जिसमें लगभग 31 भावोचित गुणों की सूची रहती है तथा मापन अधिकारी इन गुणों में निशान लगाता है और इसके आधार पर प्रायः इन श्रेणियों में बाँट देता है—उत्कृष्ट (Outstanding), प्रति श्रेष्ठ (Very Good), सन्तोषजनक (Satisfactory), उदासीन (Indifferent) तथा निहृष्ट (Poor)। व्यक्तित्व तालिका पद्धति में मानव स्वभाव के तत्त्वों की एक व्यापक सूची बनाई जाती है जिसमें गुणों तथा अङ्कगुणों, दोषों का उल्लेख रहता है। मापक अधिकारी इस सूची में से उन तत्त्वों को छाँट लेता है जिनसे किसी कर्मचारी के स्वभाव या व्यक्तित्व को जाना जा सके। इन गुणों तथा अङ्कगुणों के आधार पर कर्मचारी की कार्य-क्षमता का मूल्यांकन किया जाता है।

पदोन्नति के लिए कर्मचारी की योग्यता मापने के इस तरीके की घनेक सीमाएँ हैं। प्रो विलोवी ने इस सम्बन्ध में तीन बातों का उल्लेख किया है—

(i) सेवा अभिलेख एवं कर्मचारी की वर्तमान पद पर कार्य करने की सापेक्षिक कुशलता का वर्णन करते हैं। इनके आधार पर उच्च पद के दायित्वों को निभाने की योग्यता का पता नहीं लगाया जा सकता। यह हा मतना है कि एक कर्मचारी अपने पद के दायित्वों एवं कार्यों की सम्पन्नापूर्वक सम्पन्न करे बिन्तु उच्च पद के दायित्वों तथा दायित्वों के बारे में वह अनुश्रुत साबित हो जाए। (ii) जब पदोन्नति के लिए पात्र विभिन्न सम्भागों में कार्य करने वाले अधिकारी होते हैं तब यह विधि उनकी योग्यता मारने में विशेष मह्योधी नहीं बन पाती। कारण यह है कि इन सभी का सेवा अभिलेख एक ही प्रकार से नहीं रखा जाता तथा इनकी सापेक्षिक योग्यताओं की तुलना भी सम्भव नहीं होती। ऐसे मामलों में सबसे अच्छा तरीका प्रतियोधी परीक्षाओं का है। (iii) सेवा अभिलेख पदोन्नतिकर्ता अधिकारी के निर्णय पर बाध्यकारी शक्ति बन जाने है और इनके आधार पर पदोन्नत कर्मचारियों का अपने उच्च अधिकारियों के साथ वाँछनीय सम्बन्ध नहीं रह पाता।

कार्यकुशलता मापन विधि की एक सीमा यह भी है कि यह व्यक्तिनिष्ठ (Subjective) होती है। एक मापक अधिकारी किसी कर्मचारी को उत्कृष्ट (Outstanding) की श्रेणी में रखता है तो दूसरा मापक अधिकारी उसी कर्मचारी को प्रति श्रेष्ठ (Very Good) की श्रेणी में रख देता है। इससे अतिरिक्त एक कार्यकुशल कर्मचारी के व्यक्तिगत गुणों के सम्बन्ध में भी विचारक एकमत नहीं हैं।

(ग) विभागाध्यक्ष द्वारा व्यक्तिगत निर्णय (Personal Judgement of Departmental Head)—पदोन्नति के लिए योग्यता की जाँचने की तीसरी विधि विभागाध्यक्ष अथवा पदोन्नति मण्डल के व्यक्तिगत निर्णय की है। एक कर्मचारी विभागाध्यक्ष के अधीन रहकर अपों तक काम करता है, घत उसके गुण तथा घवगुणों की वह पूरी जानकारी रखता है। विभागाध्यक्ष हा निवट व्यक्तिगत मन्सर्क कर्मचारियों की कार्यकुशलता के मूल्यांकन का अधिकारी नहीं तथा प्रामाणिक आधार होता है।

पदोन्नति की इस पद्धति का सम्भीर दोष यह है कि विभागाध्यक्ष का निर्णय प्रायः पक्षपातपूर्ण रहता है। कर्मचारियों द्वारा भी इस पद्धति का विरोध किया जाता है क्योंकि उन्हें पदोन्नति में अस्पष्टाचार, मनमानी तथा बेईमानी का भय रहता है। चापतुम तथा कमचागिरी करने वाले कर्मचारी प्रायः तब की स्थिति में रहते हैं जबकि स्वयन्त विभागों वाले योग्य व्यक्तियों को हानि उठानी पड़ती है।

इस पद्धति के दोषों को दूर करने के लिए विभागीय पदोन्नति मण्डल (Departmental Promotion Board) स्थापित किए जाते हैं जिनमें विभागीय अस्पष्ट के अतिरिक्त कर्मचारियों के प्रतिनिधि भी रहते हैं। बाहर के भी कुछ मन्स्य मण्डल में रहे जाते हैं। पदोन्नति मण्डल द्वारा सभी कर्मचारियों के नाम की समीक्षा की जाती है, उनके सेवा अभिलेखों का मूल्यांकन किया जाता है और तब

पदोन्नति के बारे में सिफारिश की जाती है। यदि किसी कर्मचारी को ऐसा लगे कि पदोन्नति के सम्बन्ध में कोई अनिश्चितता अथवा गलत बात हुई है तो वह कर्मचारियों के संघों के माध्यम से पदोन्नति मण्डल से अतीत कर सकता है। भारत में कुछ सेवाओं में उच्च पदों के लिए पदोन्नति मण्डलों की स्थापना की गई है। शिनायनों की अमीनें प्रायः विभाग के बाहर स्वतन्त्र निकायों के पास भेजी जाती हैं। साधारणतः यह काम नोटिसेवा आयोगों को सौंपा जाता है जो अमीनों पर आवश्यक विचार-विमर्श तथा जाँच पड़ताल करके अपना निर्णय देते हैं।

एक स्पष्ट पदोन्नति व्यवस्था न केवल व्यापारिक-रहित व्यक्ति-विरपेक्ष और ठोस होनी चाहिए बल्कि यह सम्यन्धन कर्मचारियों को ऐसी प्रतीति भी होनी चाहिए। पदोन्नति की सफलता का मापदण्ड कर्मचारियों में सामान्य सन्तोष, उच्च मनोबल, उत्तम-प्रतिष्ठा और सहयोग की भावना का प्रोत्साहन है। यहाँ हम मैदानिक पृष्ठभूमि के आधार पर भारत, ब्रिटिश, मयुक्तराज्य और फ्रांस में पदोन्नति व्यवस्था के व्यावहारिक स्वरूप का विवेचन करेंगे।

* भारत में पदोन्नति व्यवस्था

(Promotion System in India)

भारत में लोकसेवाओं में होने वाले रिक्त स्थानों की पूर्ति कुछ बाहर से प्रत्यक्ष भर्ती द्वारा और कुछ भीतर से पदोन्नति द्वारा की जाती है। इन तरीकों का अनुपात विभिन्न सेवाओं तथा श्रेणियों में अलग-प्रलग रहता है।

पदोन्नति के अवसर या प्रतिशत

(Promotion Opportunities or Percentage of Promotion)

भारत में, कुछ अपवादों को छोड़कर, विभिन्न सेवाओं में रिक्त स्थानों की एक निश्चित संख्या उन कर्मचारियों की पदोन्नति द्वारा पूरी जाती है जो निम्न पदक्रम (ग्रेड) में पहले से ही काम कर रहे होते हैं। इस संख्या का अनुपात सेवाओं की विभिन्न श्रेणियों में भिन्न-भिन्न होता है। नीचे विहित सेवा की विभिन्न श्रेणियों से भरे जाने वाले पदों के अनुपात या प्रतिशत की मोटी रूपरेखा प्रस्तुत की गई है—

1 प्रथम श्रेणी के पदों में लगभग 45% भर्तियाँ पदोन्नति द्वारा होती हैं तथा 55% पर सीधी भर्तियाँ की जाती हैं। इसका अनुपात विभिन्न सेवाओं में अलग-प्रलग होता है। उदाहरण के लिए, भारतीय विदेश सेवा की श्रेणी 'प्र' में पदोन्नति द्वारा केवल 10% भर्तियाँ की जाती हैं जबकि केन्द्रीय सचिवालय तथा अन्य एक-दो सेवाओं की शुरुआत भर्तियाँ पदोन्नति द्वारा ही होती हैं। 25 से लेकर 33% पदों की अथवा एक सामान्य वर्ष में उत्पन्न होने वाले रिक्त स्थानों की पूर्ति पदोन्नति द्वारा होना एक सामान्य बात है।

2 द्वितीय श्रेणियों के राजपत्रित अधिकारियों के 65% पद पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। तृतीय श्रेणी के कर्मचारियों को ही पदोन्नति करने में पद दिए

जाते हैं। प्रत्यक्ष मर्ती केवल वैज्ञानिक, मेडिकल तथा इंजीनियरिंग सेवाओं में ही होती है। द्वितीय श्रेणी की विभिन्न राजपत्रित सचिवालय सेवाओं (Gazetted Secretariat Services) में 50% रिक्त स्थानों की पूर्ति भी सीधे मर्ती द्वारा ही की जाती है। अन्य सेवाओं की अधिकांश मर्तियाँ पदोन्नति द्वारा ही होती हैं।

3 द्वितीय श्रेणी के अराजपत्रित कर्मचारियों की मर्ती पदोन्नति द्वारा होती है। लगभग 78% पदा पर सीधी मर्तियाँ की जाती हैं। ऐसे पद अधिकंशतः केन्द्रीय सचिवालय में महामक तथा प्राशुनिषिक्त और वैज्ञानिक सम्भागों में हैं।

4 तृतीय श्रेणी के पदों में प्रायः अन्तर्विभागीय पदोन्नतियाँ होती हैं। इतनी अन्तर्विभागीय पदोन्नतियाँ द्वितीय श्रेणी में नहीं होती। तृतीय श्रेणी में उच्च वेतन भुगतान वाले प्रायः सभी पद पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं।

5 चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों को पदोन्नत करके तृतीय श्रेणी में प्रायः कम लिया जाता है। यह पदोन्नति केवल रेलवे तथा डाक गुरु विभागों तक ही सीमित है। रेलवे में तृतीय श्रेणी के लगभग 10% पद चतुर्थ श्रेणी से पदोन्नत करके भरे जाते हैं। अनुमानतः डाक एवं सार विभाग में प्रत्येक श्रेणी के लगभग 40% पद पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं। रेलवे में घनेच मासलो में पदोन्नति के निर्धारित मर्यादा (Quota) में हाल ही में वृद्धि की है।

पदोन्नति के आधार

(The Basis of Promotion)

भारत में कर्मचारियों की पदोन्नति करते समय महत्त्वपूर्ण विरिष्ठता और योग्यता के दो आधारों को सामने रखा जाता है। विरिष्ठता कर्मचारी के सेवाकाल में सम्बन्ध रखती है। इस आधार पर उस कर्मचारी को पदोन्नति में योग्य माना जाता है जिसको सेवा करते हुए अधिक समय हो गया है। इस मापदण्ड को अपनाते पर अनुचित पक्षपात या राजनीतिक हस्तक्षेप की सम्भावना नहीं रहती। कर्मचारी भी यह मान लेते हैं कि पदोन्नति व्यापपूर्ण तरीके से हुई है। उनकी सम्भावना बढ़ती है और नैतिक चरित्र ऊँचा उठता है। इस तरीके का लाभ यह है कि इसमें श्रेष्ठ व्यक्ति के चयन का निश्चय नहीं रहता। कम समय तक सेवा करने वाला व्यक्ति बहुत बर्षों से सेवा कर रहे व्यक्ति से अधिक योग्य हो सकता है। विरिष्ठ व्यक्ति आवश्यक रूप से अधिक योग्य नहीं होता। श्री विक्टर ने विरिष्ठता के सिद्धांत पर कटु प्रहार करते हुए कहा है—“केवल मात्र विरिष्ठता को आधार बनाने पर उच्च पद प्राप्त व्यक्तियों से भर जाएंगे। इससे महत्वाकांक्षियों को निराशा होती तथा वह प्रेरणा मुक्त हो जाएगी जो व्यक्तित्व, साहस, आत्मविकास और प्रगतिशील दृष्टिकोण को विकसित करती है।”

पदोन्नति का दूसरा आधार योग्यता है। इससे अनुसार पदाधिरारिओं को उनके सेवाकाल के आधार पर नहीं बल्कि उनकी योग्यताओं तथा कुशलताओं के आधार पर पदोन्नत किया जाता है। योग्यता में शैक्षणिक उपलब्धियों के साथ साथ

व्यक्तित्व, नेतृत्व की क्षमता, चरित्र की गरिमा आदि को शामिल किया जाता है। प्राज्ञकाल एक तीसरा आधार भी पदोन्नति के लिए अपनाया जाने लगा है। यह चरित्रकृति एवं योग्यता का मिला हुआ रूप है। निम्नस्तर की सेवाओं के लिए चरित्रकृति और उच्चस्तर की सेवाओं के लिए योग्यता को पदोन्नति का आधार बनाया जाता है।

भारत में पदोन्नति की रीतियाँ और सिद्धान्त (Methods & Principles of Promotions in India)

सविधान में व्यवस्था है कि एक सेवा से दूसरी सेवा में पदोन्नतियाँ करने और ऐसी पदोन्नतियों के लिए प्रत्याशियों की उपयुक्तता (Suitability) के सम्बन्ध में अपनाए जाने वाले सिद्धान्तों के बारे में सरकार मधीय लोकसेवा आयोग से परामर्श करेगी। किंतु व्यवहार में, जब तक कि सम्बन्धित भर्ती-नियमों के विपरीत कोई विशेष उपबन्ध न हो, स.वधान के अनुच्छेद 320 (3) के अन्तर्गत बनाए गए विनियमों के द्वारा तृतीय और चतुर्थ श्रेणियों में और इनमें से ऊपर की ओर जाने वाली पदोन्नतियों को आयोग के अधिकार-क्षेत्र से विमुक्त कर दिया गया है। विभिन्न विभागों ने पदोन्नति के अपने नियम बना लिए हैं। जबकि अपनी अधीनस्थ सेवाओं के लिए आदेश जारी कर दिए हैं। पदोन्नति के सम्बन्ध में इन विभागीय नियमों में काफी अन्तर पाया जाता है। पदोन्नति की जो रीतियाँ अपनाई गई हैं, मोटे तौर पर वे निम्नानुसार हैं—

- (प्र) योग्यता के आधार पर पदोन्नति,
- (ब) योग्यता और श्रेष्ठता (Merit-cum-Seniority) या श्रेष्ठता और योग्यता (Seniority cum-Merit) के आधार पर पदोन्नति,
- (स) श्रेष्ठता के आधार पर पदोन्नति (वर्तन कि श्रेष्ठ अधिकारी को सेवा के लिए अयोग्य घोषित न कर दिया गया हो)।

निम्न सेवा के लिए, पदोन्नतियाँ करने में अपनाए जाने वाले सिद्धान्तों के सम्बन्ध में प्रशासन में ही आदेश लागू होते हैं जो स्वराष्ट्र मन्त्रालय में मई, 1957 में जारी किए गए थे। ये आदेश केवल 'चयन पदों' (Selection Posts) के ही सम्बन्ध में हैं। 'चयन पद' उन्हीं ही माना जाता है जिन्हें एक मन्त्रालय ऐसा घोषित करता है। अभिप्राय यह हुआ कि मन्त्रालय अपने अधीन पदों को 'चयन पदों' तथा अन्य पदों में वर्गीकृत कर सकता है। चयन पदों के सम्बन्ध में जो आदेश हैं उनकी मुख्य बातें इस प्रकार हैं—

(1) चयन पदों और चयन पदप्रमाण (Selection Posts & Selection Authority) के लिए नियुक्तियाँ साम्यता के आधार पर की जाएँ और इसमें श्रेष्ठता का अभाव केवल निम्न सीमा तक ही रखा जाए।

(ii) विभागीय पदोन्नति समिति अथवा चयन सत्ता (Selecting Authority) सर्वप्रथम चयन-क्षेत्र का निश्चय करे अर्थात् पदोन्नति की प्रतीक्षा

बचने वाले ऐसे पात्र अधिकारियों (Eligible Officers) को सम्मति निश्चित करे जिन्हें 'चयन सूची' (Select List) में सम्मिलित किया जाना सम्भव हो। प्रमाणात् योग्यता वाले अधिकारी को, इस नियम का उल्लंघन करने भी, पात्र अधिकारी की सूची में सम्मिलित किया जा सकता है।

(iii) जो अधिकारी पदोन्नति के लिए अनुपयुक्त हों, उन्हें छोड़ दिया जाए। जेन अधिकारियों को उन योग्यता के आधार पर जो कि उनके अपने अपने सेवा-रिकार्ड्स (Service Records) द्वारा निश्चित की जाएँ, 'उत्कृष्ट' (Out standing), 'बहुत अच्छे' (Very Good) एवं 'अच्छे' (Good) के रूप में वर्गीकृत कर लिया जाए और फिर इन वर्गों के आधार पर अधिकारियों की 'चयन सूची' तैयार की जाए। प्रत्येक वर्ग की चयन सूची में जो भी अधिकारी शामिल हों उनमें परस्पर ज्येष्ठता का ध्यान रखा जाए।

(iv) पदोन्नतियों 'चयन सूची' के क्रम के अनुसार की जाएँ, किसी अपवाद की बात प्रत्यक्ष है।

(v) निश्चित अवधियों के बाद चयन सूची का पुनरावलोकन किया जाए और उन अधिकारियों के नाम उस सूची से हटा दिए जाएँ जो पहले ही पदोन्नत किए जा चुके हों और उस पद पर अब भी कार्य कर रहे हों। सेवा नामों की ही चयन सूची में अन्तिम रूप से विचारार्थ रखा जाए।

यद्यपि पदोन्नतियों के सम्बन्ध में (चयन पदों के अनुरिक्त) विभिन्न विभागों के अपने-अपने नियम हैं तथा छोटे तौर पर इन नियमों में उच्चतर तथा मध्यम स्तर के पदों के लिए तो 'योग्यता' (Merit) पर ध्यान दिया गया है और निम्न स्तर के पदों के लिए 'ज्येष्ठता तथा उपयुक्तता' (Seniority-cum-fitness) पर। कुछ स्थितियों में उच्चतर और मध्यम स्तर के पदों के लिए भी 'ज्येष्ठता और योग्यता' तथा 'योग्यता एवं ज्येष्ठता' के सिद्धान्त को अपनाया जाता है। इन सिद्धान्तों के वास्तविक अनुसरण के बारे में विभिन्न विभागों और सेवाओं में कोई एकरूपता नहीं पाई जाती।

भारत में पदोन्नति की प्रक्रिया (The Process of Promotion in India)

भारत में पदोन्नति के लिए अपनाई गई प्रक्रिया निम्न प्रकार है—

1. कुछ विभागों में पदोन्नति के लिए प्रत्यक्ष से एक छोटी समिति नियुक्त कर दी जाती है। उदाहरण के लिए, केन्द्रीय सचिवालय की पदोन्नति समिति का नामोल्लेख किया जा सकता है। इस समिति में लोकसेवा का एक सदस्य भी रहता है।

॥ विभागों की पदोन्नति समिति का निर्णय अन्तिम नहीं होता, यह केवल सिफारिश मात्र होता है जो लोकसेवा आयोग को भेज दिया जाता है। यह व्यवस्था भारतीय सचिवालय के अनुरूप है जिसमें कहा गया है, कि एक सेवा में दूसरी में

पदोन्नत करने तथा प्रत्यागियों की उपयुक्तता के मध्यम में प्रपताए जाने वाले सिद्धान्तों के विषय में सधीय लोकसेवा आयोग से परामर्श लिखा जाना चाहिए ।

3 प्रत्येक राज्य में इसके लिए एक कार्य समिति (Working Committee) रखी जाती है । इसमें सधीय लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष या एक सदस्य और उसके वरिष्ठ कर्मचारी गले जाते हैं । यह समिति राज्य लोकसेवा के ऐसे कर्मचारियों की सूची तैयार करती है जिनकी पद-वृद्धि के लिए उपयुक्त समझा जाए । इसके लिए योग्यता एवं वरिष्ठता दोनों को ही आधार बनाया जाता है । वरिष्ठ कर्मचारी के अयोग्य होने पर उसके वरिष्ठ कर्मचारी को पदोन्नति के योग्य मान लिया जाता है । समिति राज्य सरकार के माध्यम से अपनी सिफारिशें केन्द्र सरकार को भेजती है । कोई स्थान रिक्त होने पर इस सूची के क्रमानुसार भर्ती की जाती है । इसे केन्द्रीय पूल व्यवस्था (Central Pool System) कहा जाता है ।

पदोन्नति के लिए मुख्य अभिकरण

(The Important Agencies for Promotion)

कर्मचारियों के प्रति ध्याय की भावना बरतने के लिए पदोन्नति का उपयुक्त, निष्पक्ष एवं कार्यकुशल तरीका प्रपताने का प्रयास किया जाता है । प्रत्याप को रोकने के लिए भी उपयुक्त व्यवस्था की जाती है । पदोन्नति की उपयुक्त प्रक्रिया को संचालित करने वाले मुख्य अभिकरण निम्नलिखित हैं—

1 लोकसेवा आयोग (The Public Service Commission)—भारतीय मविधान की धारा 320(3) के तहत सधीय तथा राज्य लोकसेवा आयोगों को पदोन्नति के सिद्धान्त निर्धारित करने एवं कर्मचारियों का चयन करने की दृष्टि से व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गई हैं । व्यवहार में तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी की पदोन्नति को आयोग के क्षेत्राधिकार में आहर रखा गया है । इसके लिए विभाग स्वयं के नियमों का पालन करते हैं । इन नियमों में पर्याप्त भिन्नता रहती है । वहीं कहीं-कहीं मन्त्रालय की स्वीकृति भी आवश्यक बन जाती है ।

2 विभागीय पदोन्नति समितियाँ (Departmental Promotion Committees)—कुछ विभागों में पदोन्नति बोर्ड या समितियाँ स्थापित कर दी जाती हैं । सधीय लोकसेवा आयोग के प्रथम प्रतिवेदन (1951) में विभागीय समिति का उल्लेख किया गया था । इसमें सधीय लोकसेवा आयोग का सदस्य समाविष्ट होता है तथा मन्त्रालय या विभाग के वरिष्ठ अधिकारी होते हैं जो कर्मचारियों के कार्यों में परिचित होते हैं । इस विभागीय समिति की सिफारिशों को सधीय लोकसेवा आयोग के सम्मुख रखा जाता है ।

3 पूल व्यवस्था (Pool System)—उच्चतम प्रज्ञामनित पदों के लिए पदोन्नति का कार्य एवं पूल बनाकर किया जाता है । इनके उम्मीदवारों का चयन सधीय लोकसेवा आयोग के परामर्श पर सरकार द्वारा किया जाता है । मन्त्रियों द्वारा शीर्ष के पदों पर नियुक्तियों की जा सकती है किन्तु इनकी स्वीकृति के लिए

शुद्ध सचिव या वित्त सचिव का परामर्श लिया जाता है तथा राज्य का मुख्य सचिव राज्य में होने वाली पदोन्नतियों को प्रभावित करता है।

4. भारतीय प्रशासनिक सेवा के लिए पदोन्नति (Promotion for the I A S) — भारत एक संघ राज्य है और इसीलिए यहाँ राज्य के नोकसेवकों को भारतीय प्रशासनिक सेवा में पदोन्नत किया जा सकता है। इसका निर्णय राज्य के लिए निम्न एक समिति द्वारा किया जाता है। इससे सम्बन्धित तथा कार्यों का उल्लेख पहले किया जा चुका है। इस समिति द्वारा पदोन्नति के लिए जो सूची बनाई जाती है उसमें वरिष्ठता एवं योग्यता दोनों का ध्यान रखा जाता है। चयन के लिए कम से कम आठ वर्षों की सेवा अनिवार्य है किन्तु असाधारण योग्यता के मामले वरिष्ठता के सिद्धान्त को भी छोड़ा जा सकता है। उच्चतम स्तर के लिए पदोन्नतियों के विवेक की समिति द्वारा की जाती है। इसमें प्रधानमंत्री, मुख्यमंत्री तथा सम्बन्धित विभाग का मंत्री रहता है। प्रति मण्डल का सचिव इस समिति के सचिव के रूप में कार्य करता है।

पदोन्नति के सम्बन्ध में वेतन आयोग की सिफारिशें

(Recommendations of the Pay Commission (1957-59)

Concerning Promotions)

वेतन आयोग द्वारा पदोन्नति के सम्बन्ध में की गई सिफारिशें निम्नलिखित थी—

1. उच्च पदों पर पदोन्नति करते समय योग्यता को मापदण्ड बनाता चाहिए और निम्न स्तर के पदों पर वरिष्ठता एवं उपयुक्तता को ध्यान में रखना चाहिए।

2. पदोन्नति के लिए योग्यता परीक्षाएँ करने उन्नी पदों के सम्बन्ध में की जानी चाहिए जिनके लिए विशिष्ट ज्ञान की आवश्यकता होती है। इस अवसर को छोड़ कर अन्य पदों पर पदोन्नति करते समय योग्यता का नतीजा नहीं ध्यान में रखा जाना चाहिए।

3. तृतीय श्रेणी तथा राजपत्रित द्वितीय श्रेणी कर्मचारियों की पदोन्नति करते समय सीमित प्रतियोगी परीक्षाओं की व्यवस्था की जानी चाहिए।

4. कर्मचारियों के गोपनीय प्रतिवेदन का रूप उन कर्मचारियों के वर्ग के कार्य की प्रकृति से सम्बन्धित होना चाहिए। इसके प्रतिरिक्त वह व्यापक एवं अस्पष्ट होना चाहिए। कार्य के विभिन्न क्षेत्रों में कर्मचारियों की योग्यता का निरूपण किया जाना चाहिए।

5. भारतीय विवरण का प्रत्येक उच्च स्तर पर सूक्ष्म परीक्षण करके वह पता लगाया जाना चाहिए कि क्या इसे सम्बन्धित अनुदेशों के अनुसार ही तैयार किया गया है। ऐसा न होने पर उसे संशोधन के लिए वापस लौटा दिया जाना चाहिए।

6. अग्रणी सूची को समय-समय पर बदलते रहना चाहिए। पदोन्नति किए गए कर्मचारियों का नाम सूची में हटा दिया जाना चाहिए।

प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशें (Recommendations of Administrative Reforms Commission)

प्रशासनिक सुधार आयोग वा 11वाँ प्रतिवेदन सेवीवर्ग प्रशासन के सम्बन्ध में (अप्रैल, 1969) था। इसकी मुख्य सिफारिशें निम्नलिखित थीं—

1 विभागीय पदोन्नति समिति—आयोग के मतानुसार जहाँ विभागीय पदोन्नति समिति नहीं है वहाँ इसका गठन किया जाना चाहिए। इस समिति का समावेश पर्याप्त उच्च स्तर का होना चाहिए। इस समिति का एक सदस्य ऐसे विभाग से लिया जाना चाहिए जिसकी पदोन्नति के मामले विचाराधीन नहीं हैं।

2 कार्य सम्पन्नता प्रतिवेदन—वर्ष के अन्त में जिस अधिकारी को प्रोन्नति का प्रतिवेदन दिया जाए उसे प्रतिवेदन के साथ अधिक से अधिक 300 शब्दों का एक नार लेख देना चाहिए जिसमें कर्मचारी के कार्य एक विशेष उपलब्धि का उल्लेख किया जाना चाहिए। यह सारनेस गोपनीय प्रतिवेदन का भाग बना दिया जाए तथा मूल्यांकनकर्ता अधिकारी तक भेजा जाए। यह अधिकारी चाहे तो अपना मत भी उस पर व्यक्त कर सकता है।

गोपनीय प्रतिवेदन पर केवल तीन श्रेणियाँ किए जाने चाहिए—(क) प्रसाधारण रूप से पदोन्नति के योग्य है, (ख) पदोन्नति योग्य है, तथा (ग) अभी पदोन्नति के योग्य नहीं है। ऐसी कोई श्रेणी बनान की आवश्यकता नहीं है जिसमें पदोन्नति के अयोग्य सिद्ध जाए। प्रथम श्रेणी में केवल 5 से 10% तक कर्मचारियों की ही लेना चाहिए। साथ ही उनके प्रसाधारण कार्य का भी उल्लेख किया जाना चाहिए। वार्षिक प्रतिवेदन को गोपनीय रिपोर्ट (Confidential Report) न कहकर कार्य सम्पन्नता प्रतिवेदन (Performance Report) कहा जाना चाहिए।

3 द्वितीय श्रेणी से प्रथम में पदोन्नति हेतु परीक्षाएँ—आयोग ने यह मन व्यक्त किया कि द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों को प्रथम श्रेणी में पदोन्नत करने के लिए उपलब्ध आधे स्थानों की तो वर्तमान प्रक्रिया द्वारा ही भरा जाना चाहिए किन्तु शेष आधे के लिए परीक्षा भी जानी चाहिए। द्वितीय श्रेणी के जो अधिकारी एक निर्धारित समय (जैसे पाँच वर्ष) तक सेवा कर चुके हैं तथा अभी पदोन्नति के लिए अयोग्य नहीं ठहराए गए हैं वे इस परीक्षा में शामिल हो सकते हैं। परीक्षा के आधार पर प्रत्याशियों की 'ए', 'बी' तथा 'सी' तीन श्रेणियाँ बनाई जानी चाहिए। 'सी' श्रेणी में वे प्रत्याशी रूके जाएँ जो अभी पदोन्नति के योग्य नहीं हैं, 'बी' में वे जो बाध्यता स्तर के अनुवृत्त हैं तथा 'ए' में प्रसाधारण का रमा जाए। इन श्रेणियों के आधार पर एक सूची बनाई जाए। एक ही श्रेणी के प्रत्याशियों को सूचीबद्ध करते समय उनकी दरिद्रता का ध्यान रखा जाए।

4. तृतीय श्रेणी वालों की द्वितीय श्रेणी में पदोन्नति—ऐसे कर्मचारियों की समस्या काफी होती है जो तृतीय श्रेणी से द्वितीय श्रेणी में पदोन्नत किए जाते

हैं। ऐसे 50% पदों पर पदोन्नति के लिए परीक्षा प्रारम्भ की जानी चाहिए। शेष 50% की पदोन्नति के लिए वर्तमान तरीका ही अपनाया जाना चाहिए।

तृतीय वेतन आयोग की सिफारिशें

(Recommendations of the Third Pay Commission)

तृतीय वेतन आयोग ने विभिन्न श्रेणियों के कर्मचारियों की पदोन्नति के लिए कुछ सिफारिशें प्रस्तुत की हैं। इनमें से कुछ मुख्य निम्नलिखित हैं—

(i) चतुर्थ एवं तृतीय श्रेणियों के कर्मचारी वर्ग के लिए अध्ययन अवकाश देने की व्यवस्था की जाए ताकि वे अपनी शैक्षणिक एवं तकनीकी योग्यताओं बढ़ा सकें। इस प्रकार योग्यता बढ़ाने वाले कर्मचारियों को प्रायु सम्बन्धी छूट देकर उच्च पदों के लिए बाहर जाने के साथ प्रतियोगिता का अवसर दिया जाए।

(ii) उच्च श्रेणियों के लिए पदोन्नतियाँ घटने के कारणों से धीमी गति से होती हैं। आयोग के मतानुसार यदि द्वितीय एवं तृतीय श्रेणियों के कर्मचारियों को शीघ्र पदोन्नति का अवसर प्राप्त हो सके तो इनमें अधिक योग्य व्यक्ति अपने लगे होंगे। इस हेतु वर्तमान पदोन्नति का शिफ्ट (Quota) बढ़ा देना भी उपयोगी रहेगा।

(iii) सेवागत कर्मचारियों की पदोन्नति के मामले में केवल प्रायु सम्बन्धी छूट दी जाए। उनको शैक्षणिक एवं तकनीकी योग्यताओं में कोई छूट न दी जाए तथा व्यावसायिक परीक्षा का स्तर भी समान रखा जाए। नीचे के स्तर के कर्मचारियों को केवल तभी पदोन्नत किया जाए जबकि वे उच्च पद के श्रेणियों एवं कार्यों को पूरा करने में सक्षम सिद्ध हो जाएँ।

भारत में पदोन्नति व्यवस्था के दोष

(Defects of the Promotion System in India)

भारत में लोकसेवकों की पदोन्नति के लिए कोई वैज्ञानिक तरीका नहीं अपनाया गया है। यही कारण है कि स्वयं लोकसेवक तथा सामान्य जनता द्वारा इसकी प्रतिक्रिया की जाती है। पदोन्नति का आधार कभी तो विभागीय अध्यक्ष की इच्छा को बनाया जाता है और कभी कर्मचारियों के कार्यों को, कारण: पदोन्नति के अवसर बहुत हैं और योग्य तथा क्षमतावान् व्यक्ति पदोन्नत होने में वचन रह जाते हैं। हमारी पदोन्नति व्यवस्था के प्रमुख दोष निम्नलिखित हैं—

1 कर्मचारियों की व्यक्तिगत फाइल की जिन जानों की पदोन्नति के प्रयोजन से बनाया जाता है वह पूरी जीवन-काल तथा निष्पक्षता के साथ नहीं बनाई जाती।

2 योग्यता के निदान को पदोन्नति के समय उपयुक्त स्थान नहीं मिला पाता। इससे अनुमीलन की अपेक्षा उल्लेख अधिक किया जाता है।

3 बहुत से कर्मचारियों के पदोन्नति के प्रार्थना-पत्र विभागीय अध्यक्ष द्वारा विचारार्थ प्रेषित नहीं किए जाते। मौखिक आयोग उन पर विचार ही नहीं करता और इसलिए ऐसे कर्मचारियों पदोन्नति के मामले में वचन रह जाते हैं।

4 विशागीय अध्यक्ष को इस सम्बन्ध में प्राप्त शक्तियों का कई बार दुरुपयोग किया जाता है। इसके लिए या तो कोई स्वतन्त्र अधिकरण बनाया जाए अथवा कर्मचारियों के प्रतिनिधि इस कार्य में भाग लें।

5 रिक्त स्थानों की मूचना को कर्मचारियों से गुप्त रखा जाता है और इस कारण कभी कभी तो वे अपने प्रति किए गए अन्याय से अपरिचित ही रह जाते हैं।

6 कई पदोन्नतियाँ स्वेच्छाचारी तथा असम्बद्ध रूप में होती हैं। तिन औपनीय प्रतिवेदन के आधार पर ये की जाती हैं उसका निष्पक्ष एवं विश्वसनीय होना भी सुन्दहजनक है। प्रायः ये पदोन्नति स्थानापूर्ति एवं औपचारिकता निर्वाह के लिए तैयार किए जाते हैं। सम्बन्धित अधिकारी से व्यक्तिगत सम्पर्क अथवा पूछनाच नहीं की जाती।

7 ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है जिसके द्वारा प्रभावित कर्मचारी अपनी पदोन्नति सम्बन्धी शिकायतों का निदान पा सकें। उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ अधिकारी के प्रतिवेदन पर विरोध या आपत्ति प्रकट नहीं करते, उसे यथावत् स्वीकार कर लेते हैं।

8 पदोन्नति के अन्तर्गत कम और प्रत्याशी अधिक होते हैं। इस प्रकार प्रतियोगिता बढ जाती है। यह व्यक्तिगत सुरक्षा के लिए एक गम्भीर समस्या है। इससे योग्यता में अनिश्चितता पैदा होता है तथा अव्यक्त दूसरे तरीकों की अपना कर गण्यता प्राप्त कर लेते हैं।

उपरोक्त दोषों को ध्यान में रखकर यदि सुधार किए जाएँ तो पदोन्नति व्यवस्था को पर्याप्त मजबूत बनाया जा सकता है। पदोन्नति के आधार, प्रक्रिया, प्रसार एवं व्यवस्था में बाँझ परिवर्तन होने पर संगठन अधिक सज्जित, समर्थ और सन्तुष्ट बन सकता है। श्री एन सी राय के मतानुसार, “प्रत्यक्ष रूप से भर्ती किए गए अधिकारी ही एक संगठन की प्रकृति निर्धारित करते हैं, भ्रम पदोन्नत कर्मचारियों की सम्पदा इतनी ही जो उच्च सेवा में इस प्रकार समाहित हो जाए कि उसकी प्रकृति एवं परम्पराओं को बदल न सके। पदोन्नति के लिए प्रत्यक्ष भर्ती का अनुपात इसी मापदण्ड के आधार पर तय किया जाना चाहिए।” सरकार ने प्रशासनिक सुधार की दिशा में जो एक के बाद एक कदम उठाए हैं, उनसे कार्मिक प्रशासन और प्रबन्ध के क्षेत्र में चहुँपुछी सुधार हुआ है।

ग्रेट ब्रिटेन में पदोन्नति व्यवस्था (Promotion System in Great Britain)

डॉ. हरमन फाइजर ने लिखा है कि ग्रेट ब्रिटेन में 1919 के सुधारों से पूर्व पदोन्नति की कोई औपचारिक प्रक्रिया नहीं अपनाई जाती थी, उपलब्धियों का कोई लिखित एवं तुलना योग्य अभिलेख नहीं रहता था तथा उच्च अधिकारियों में पदोन्नति अन्तर्गत निम्न स्थितियों की सहायता की प्रवृत्ति अधिक थी। 1920 के पुनर्गठन प्रतिवेदन

के बाद यही पदोन्नति के व्यवहार बढ़ गए हैं किन्तु फिर भी निम्निक वर्ग व्यवहारों की कमी की शिक्षाएँ करता रहता है।¹ ग्रेट ब्रिटेन में मयूक्तन की Personal Rank Scheme को अपनाया गया है जिसके अन्तर्गत पदोन्नति के विभिन्न स्तरों को समान उत्तरदायित्व किन्तु अलग-अलग तबन्तीको वाले कर्तव्य सौंप दिए गए हैं। इस व्यवस्था में पदोन्नति की प्रक्रिया निश्चय ही अत्यन्त जटिल और कठिन बन जाती है। इसमें अलग-अलग योजना में कर्मचारियों के कार्यों एवं उत्तरदायित्वों में पदों के अनुसार अन्तरापन्न होती है। इससे बड़ी पदोन्नति करना अधिक सुविधाजनक होता है।

पदोन्नति के सिद्धान्त (Principles of Promotion)

ब्रिटिश लोकसेवा के प्रारम्भिक इतिहास में पदोन्नति का मुख्य आधार बरिष्ठता था। इसके फलस्वरूप उच्च पदों पर अल्प अधिकारी आ गए तथा लोक-सेवाओं की सामान्य कार्यकुशलता को हानि पहुँची। ट्रेनीमियव-नार्थकोट प्रतिवेदन (1853-54) में इसकी भारी आलोचना की गई तथा योग्यता व्यवस्था का समर्थन किया गया। बाद में ध्यान बाल आयोगों एवं जाँच समितियों ने इस पद्धति का समर्थन किया। प्लेफ़ैर आयोग (Playfair Commission 1875) के अन्तर्गत 'एक व्यक्ति की पदोन्नति का आधार यह नहीं होना चाहिए कि उससे ऊपर जाने लोग इसके लिए अनुपयुक्त थे बल्कि यह होना चाहिए कि वह व्यक्ति ही उस स्थान विशेष के लिए सर्वश्रेष्ठ व्यक्ति है। इस दृष्टि से कोई भी व्यक्ति अनुपयुक्त नहीं है तथा बरिष्ठता के बावजूद भी योग्यता के आधार पर उस पदोन्नत किया जा सकता है।'

असल में बरिष्ठता एवं योग्यता दोनों एक-दूसरे की सहायक तथा अनुपूरक हैं। इनमें से किसी की अवहेलना करने वाली व्यवस्था दोषपूर्ण बन जाएगी। प्र. ई. एन ग्लेडन ने लिखा है कि एक प्रभावशाली पदोन्नति व्यवस्था मुख्यतः तीन उद्देश्यों की प्राप्ति का प्रयास करती है—(i) उच्च पदों के लिए सर्वश्रेष्ठ व्यक्तियों का चयन, (ii) सम्बन्धित लोगों को यह समझाए कि वह उचित और योग्य है तथा (iii) समय कर्मचारी मर्यादा पर रचनात्मक प्रभाव।

पदोन्नति का सम्बन्ध में ब्रिटिश लोकसेवा की प्रक्रिया के सामान्य सिद्धान्त राष्ट्रीय क्लिफ्टे परिषद की पदोन्नति समिति के दो प्रतिवेदनों (1922 तथा 1938) पर आधारित हैं। मार्च, 1954 में इसमें परिवर्तन भी किया गया है।

पदोन्नति कर्त्ता यन्त्र (The Promotion Machinery)

नागरिक सेवाओं में पदोन्नति मुख्य रूप से एक विभागीय विषय है, यह सामान्य सेवा का विषय नहीं है। कर्मचारी वर्ग के चयन का शक्ति विभागाध्यक्ष, मन्त्री तथा अन्तर्गत में स्थायी मन्त्रि पर है। उच्च स्तरों पर पदोन्नति करते समय राजस्व के संपूर्ण स्थायी मन्त्रि से परामर्श लिया जाता है जो कि नागरिक सेवा के अध्येक्ष की हैमियन से कार्य करता है। स्थायी मन्त्रि, उपमन्त्रि, प्रमुख वित्त अधिकारी तथा प्रमुख स्थापना अधिकारी आदि के विभागीय बर्तों में भवन समय

विषयगत ही हो सकता है। इसके प्रतिरिक्त प्रतिवेदकता के इस कार्य में प्रधान मन्त्री की राय ली जानी है। ध्यान रख एक से अधिक विभागों में नियुक्ति होने वाले विशेषज्ञ व्यावसायिक एवं तकनीकी वर्ग के कर्मचारियों की पदोन्नति का अधिकतर धनविभागीय रूप से होने लगी है।

पेंट थिटेन के वर्तमान पदोन्नति नियम के दो अंग हैं—(1) प्रत्येक विभाग में अनुचित रूप से सगठित पदोन्नति मण्डल तथा (2) पदोन्नति के क्षेत्र में घाने वाले अधिकारियों के लिए मानक प्रतिवेदनो की व्यवस्था। ब्रिटिश मोरमेत्राफो में पदोन्नति व्यवस्था को दो मैकेनिकी तथा ग्रोव ने संक्षेप में निम्नलिखित रूप में स्पष्ट किया है—

(1) स्टाफ प्रतिवेदन (Staff Reporting)—रेबल बरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति न करके जब योग्यता की महारण देने की चेष्टा की जाती है तो व्यक्तिगत कर्मचारियों के कार्य सम्बन्धी प्रतिवेदनो को मानक बनाया जाता है। ऐसा होने पर निष्पक्ष तुलना तथा निष्पक्ष चयन हो पाता है। ये मानक प्रतिवेदन मई 1922 में प्रारम्भ हुए। इस प्रकार के प्रतिवेदन सामयिक रूप से, प्रायः प्रतिवर्ष एक अधिकारी द्वारा अपने अधीनस्थ सभी कार्यकर्ताओं के बारे में उच्च अधिकारी को प्रस्तुत किए जाते हैं। इनमें कुछ सीमित शीर्षक होते हैं, जैसे—ज्ञान, क्षमता, चारित्रिक शक्ति, निर्णय लेने की शक्ति इत्यादि। प्रत्येक शीर्षक में अधीनस्थों के प्रोडम होने हैं, जैसे—उत्कृष्ट, प्रतिष्ठेष्ठ, सन्तोषजनक उदासीन, निकृष्ट आदि। यदि किसी व्यक्ति का मूल्यांकन निम्नतर प्रोड में किया जा रहा है तो प्रायः उसे यह बताना दिया जाता है ताकि वह या तो विरोध प्रकट कर सके या अपना स्वयं को सुधार सके। इन प्रतिवेदनो पर प्रस्तुतकर्ता से एक प्रोड बरिष्ठ अधिकारी के प्रतिहस्ताक्षर कराए जाते हैं और उसके बाद यह सम्बन्धित स्थापना मण्डल (Establishment Division) को भेज दिए जाते हैं। यहाँ इसे कर्मचारी की व्यक्तिगत पत्रावली (Personal File) में जोड़ दिया जाता है ताकि आवश्यकता के समय पदोन्नतिकर्ता अधिकारी इसे देख सकें।

बरिष्ठ कर्मचारी वर्ग इस प्रक्रिया से मुक्त है। इस मुक्ति के लिए उपयुक्त वेतन स्तर का निश्चय प्रत्येक विभाग द्वारा कर्मचारी वर्ग से विचार-विमर्श करके किया जाता है। ये पदोन्नति प्रतिवेदन प्रायः उन प्रोडम के लिए अधिक महत्त्व के होते हैं जिनमें कर्मचारियों की बड़ी संख्या होती है। छोटे पदों पर पदोन्नतियाँ बहुत कुछ बरिष्ठता के आधार पर कर दी जाती हैं तथा उच्चतर पदों के अधिकारियों की संख्या कम होती है तथा वे निर्णायकों से व्यक्तिगत रूप से परिचित होते हैं इसलिए उनमें सम्बन्ध में भी पदोन्नति प्रतिवेदन का विशेष महत्त्व नहीं होता।

प्रतिवेदन का रूप विभिन्न विभागों तथा क्षेत्रों में घनत्व-घनत्व होता है किन्तु एक विभाग की एक ही श्रेणी के सभी अधिकारियों के लिए यह एक जैसा होता है। यह तरीका पदोन्नति प्रक्रिया को मानक बनाने की समस्या को नहीं

मुनभाता बयोफि आचिर प्रतिवेदनों की तुलना करके लिया जाने वाला निर्णय भी औपचारिकतावश ही करने हैं तथा कर्मचारियों के व्यक्तिगत गुणों पर विशेष ध्यान ही काम के रिक्त स्थानों की पूर्ति मात्र करते हैं।

(2) विदेश कार्यालय के अतिरिक्त सभी सर्वोच्च प्रशासनिक पदों पर रिक्त स्थानों की पूर्ति सम्बन्धित मन्त्री द्वारा प्रधान मन्त्री की महमति में की जाती है। प्रधान मन्त्री गृह नागरिक सेवा अध्यक्ष के परामर्श पर कार्य करता है। इस पदोन्नति के लिए बहुत बृद्ध उत्तरदायित्व गृह नागरिक सेवा अध्यक्ष (Head of the Home Civil Service) का हो रहता है। नियुक्तियों पर अभिसमयों की सीमा भी लगी रहती है। उस समय उच्च पदों पर सेवा के बाहर से किसी की नियुक्ति करना बहुत ही कठिन है। नियुक्ति के समय बरिष्ठता को प्रसार दिया जाता है। अन्य कामे समान होने पर दृष्टि कर्मचारी को पदोन्नत किया जाता है। मैकेजी तथा ग्रीव के कथनानुसार, "गृह नागरिक सेवा के अध्यक्ष को लोकसेवकों के भविष्य पर महान् शक्तियाँ प्राप्त हैं किन्तु उमे गद्देब लोकसेवा की आलोचनापूर्ण निगाहों के नीचे काम करना होता है।"

(3) महायक सचिव तथा उनमे ऊपर की सभी थेलियों में पदोन्नतियाँ स्थाई सचिव के परामर्श पर विभागीय मन्त्री द्वारा की जाती हैं। यहाँ स्थाई सचिव औपचारिक रूप में इसलिए कार्य करता है ताकि उसके विभाग का प्रबन्ध सुचारु रूप से चलता रहे। वह अपने प्रमुख स्थापना अधिकारी से सम्पर्क स्थापित करता है तथा विशेषज्ञों की नियुक्ति के समय अपने विभाग की उसी विशेष थेली के बरिष्ठ सदस्य से परामर्श लेता है। उदाहरण के लिए शिक्षा निरीक्षालय में बरिष्ठ पदा पर पदोन्नति के समय शिक्षा मन्त्रालय का स्थायी सचिव प्रमुख शिक्षा निरीक्षक के कहे अनुसार कार्य करता है। कुछ प्रसार मापेक्षिक बरिष्ठता को भी दिया जाता है किन्तु अन्तिम निर्णय नियुक्तिकर्ता अधिकारी के स्वविवेक द्वारा ही लिया जाता है।

(4) पदोन्नति मण्डल (Promotion Boards)—विभिन्नस्तरीय पदों पर पदोन्नति का दायित्व किसी व्यक्ति विशेष पर नहीं रहता तथा भारी मर्यादा में पदोन्नति के मामलों पर विभागीय पदोन्नति मण्डल द्वारा विचार किया जाता है। इस मण्डल (Board) की रचना इस बात पर निर्भर करती है कि ही ज्ञान वाली पदोन्नति की बरिष्ठता कितनी है। प्रायः स्थापना अधिकारी (Establishment Officer) अध्यक्ष उसकी ओर से अन्य कोई व्यक्ति इसका सभापतित्व करता है। इसकी सहायता के लिए स्टाफ के दो अन्य बरिष्ठ सदस्य होते हैं। इनमे से एक उमी विचाराधीन ग्रेड का व्यक्ति होता है। कर्मचारी वर्ग के पक्ष का मण्डल में प्रतिनिधित्व नहीं होता क्योंकि कर्मचारी वर्ग के प्रतिनिधि पदोन्नति के व्यक्तिगत दावों के बारे में वाद-विवाद नहीं करना चाहते। इनके पर भी कर्मचारी वर्ग के प्रतिनिधि बोर्ड के सम्मुख उपस्थित अवश्य हो सकते हैं ताकि यह पता लग सके कि सभ्यता सामान्य नियमों का पालन किया जा रहा है या नहीं। इस विषय को वे चापी महत्त्वपूर्ण मानते हैं।

पदोन्नति मण्डल के द्वारा प्रत्येक मामले पर विचार करने समय सभी उपनग्न प्रमाण तथा गवाहियों का ध्यान में रखा जानी है। यह सम्बन्धित प्रत्याशियों का साक्षात्कार भी ल मकना है। साक्षात्कार करने के लिए बनाई गई पेनल में वरिष्ठ अधिकारी रहे जाते हैं।

पदोन्नति मण्डल द्वारा प्रत्येक मामले पर विचार करते समय सभी उपनग्न प्रमाणों एवं गवाहियों को ध्यान में रखा जाना है। पदोन्नति करने में पहले प्रत्याशी की योग्यता मापने के लिए उसका साक्षात्कार किया जा सकता है। ऐसे साक्षात्कार के समय जो पेनल बनाई जाती है उसमें वरिष्ठ अधिकारी रहे जाते हैं। पदोन्नति मण्डल को विभिन्न प्रत्याशियों के सम्बन्ध में प्राप्त होने वाली सूचनाओं के स्रोत अनेक हैं जैसे—कर्मचारी की सेवा का व्यक्तिगत अभिलेख, उच्च अधिकारियों की विशेष सिफारिशें, विशेष प्रतिवेदन, व्यक्तिगत परिषद, कर्मचारियों के वार्षिक प्रतिवेदन आदि। इन सभी स्रोतों से प्राप्त सूचनाओं एवं तथ्यों के आधार पर ही पदोन्नति मण्डल पदोन्नति की पात्रता रखने वाले प्रत्याशियों की योग्यताओं का सुननात्मक विवेचन करता है।

पदोन्नति की प्रक्रिया (The Process of Promotion)

विभिन्न विभागों तथा श्रेणियों के कर्मचारियों को पदोन्नति की प्रक्रियाओं में छोटे बहुत अन्तर रहते हैं किन्तु सामान्य रूप प्रायः एक जैसा ही होता है। पदोन्नति के लिए सबसे पहले रिक्त स्थानों का होता आवश्यक है। रिक्त स्थान होने पर पात्रता रखने वाले प्रत्याशियों को वरिष्ठता के आधार पर प्रतियोगिता में शामिल किया जाता है। पदोन्नति का अन्तिम निर्णय या तो केवल प्रतिवेदनो और सेवा अभिलेखों के आधार पर किया जा सकता है अथवा इस हेतु साक्षात्कार का तरीका भी अपनाया जा सकता है। कुछ विभागों में यह नियम है कि यदि पात्रता रखने वाले प्रत्याशियों को पदोन्नति मण्डल द्वारा तीन बार अस्वीकार कर दिया जाए तो उसके बाद वह पदोन्नति के अयोग्य बन जाता है। यदि किसी अधिकारी की पदोन्नति नहीं की जाती अथवा की गई पदोन्नति के सम्बन्ध में कोई शिकायत है तो ऐसा प्रभावित व्यक्ति शिकायत करने का अपराधी है। यदि कर्मचारी यह अनुभव करे कि पदोन्नति के किसी निर्द्धारण का उत्पन्न हुआ है तो वह द्विदले बोर्ड के स्टाफ पक्ष से इस मामले को सुनभवा सकता है।

पदोन्नति सम्बन्धी अपीलों का रूप विभिन्न विभागों में एक जैसा नहीं होता है। छोटे विभागों में स्वयं विभागाध्यक्ष द्वारा ये अपीलें सुनी जाती हैं। बड़े विभागों में अपील सुनवाई के लिए अलग से व्यवस्था की जाती है। प्रभावित पक्ष की शिकायतें निश्चित रूप में कागज पर लेनी जानी हैं। अपील की यह प्रक्रिया विशेष सन्तोषजनक नहीं मानी जाती तथा जब तक फैसला कर्मचारी के पक्ष में नहीं होता, उसे यह विश्वास नहीं हो पाता कि उसकी शिकायतों पर पुनर्विचार किया भी गया है। अपील का अन्तिम निर्णय विभागाध्यक्ष द्वारा दिया जाता है जो कि पदोन्नति का निर्णय देने वाला अधिकारी है। ग्रेडन के मतानुसार यह कोई अच्छी अपील

व्यवस्था नहीं है। कनाडा के अनुसार यह सीजर के विरुद्ध सीजर में घरील करने जैसी स्थिति है। ब्रिटेन में फ्रांस की भाँति प्रशासकीय न्यायालय की व्यवस्था नहीं की गई है। यदि कोई लोकसेवक अपनी पदोन्नति सम्बन्धी शिकायत अपने सामंजस्य की जिम्मेदार भेजता है तो वह एक प्रकार से सेवामुक्त होने का जोखिम उठाता है। इस दृष्टि में ब्रिटिश लोकसेवक द्वितीय श्रेणी का नागरिक है।

पदोन्नति के व्यवहार एक विभाग में होने वाले रिक्त स्थानों से प्रभावित होते हैं। पदोन्नति को अधिक वस्तुनिष्ठ बनाने के लिए प्रतियोगी परीक्षाएँ प्रारम्भ की गई हैं। जब एक परीक्षार्थी को निष्पादक वर्ग से प्रशासनिक वर्ग में पदोन्नत किया जाता है तो Method II से भीमि प्रतियोगी परीक्षाएँ उन प्रत्याक्षियों की दी जाती हैं जो 20 से 28 वर्ष की आयु के हो तथा कम से कम दो वर्ष तक स्थायी पेशावृत्त पर कार्य कर चुके हों। 1966 तक की स्थिति के अनुसार प्रशासनिक वर्ग के 20% रिक्त स्थानों को पूर्ण इसी प्रकार की जानी थी। यह अनुपात समय-समय पर बदलता रहता है। ब्रिटिश लोकसेवकों में पदोन्नति के लिए गी जाने वाली प्रतियोगी परीक्षाओं का एक अलग उदाहरण खुर्शी तथा आबकारी विभाग में है। यहाँ सर्वेक्षक का महत्वपूर्ण पद तुम्हें नीचे के ग्रेड के लेने अधिकारियों की परीक्षा लेकर भरा जाता है तो कम से कम 15 वर्ष की अपनी सेवा पूरी कर चुके हों। परीक्षा पद्धति को इसलिए अपनाया गया क्योंकि प्रत्याक्षी बड़ी संख्या में पूरे देश में फैले हुए हैं तथा भरे जाने वाले उच्च पदों की संख्या सदैव कम रहती है।

ब्रिटिश पदोन्नति व्यवस्था की एक उल्लेखनीय बात यह है कि इसका आधार स्थल विभाग है, यह कोई सेवा व्यवस्था नहीं है। इस दृष्टि में यह कहा जा सकता है कि यहाँ सेवा एक नहीं है, अनेक है। पदोन्नति के व्यवहार में केवल प्रोमोशन के बीच ही भिन्न भिन्न होना है बल्कि विभिन्न विभागों में एक ही ग्रेड में भिन्न-भिन्न होने हैं।

समुक्तराज्य में पदोन्नति व्यवस्था

(Promotion System in U. S. A.)

समुक्तराज्य अमेरिका में सर्वोच्च प्रशासन में पदोन्नति के महत्व एवं प्रभाव को समझते हुए सुनिश्चित एवं संतानिक प्रक्रियाएँ अपनाते की चेष्टा की गई है। प्रशासनिक कर्मचारी को कार्य की प्रेरणा के रूप में प्रदान की जाने वाली प्रेरणा, जिन पदों पर योग्य तथा अनुभवों कर्मचारियों को पदोन्नत करके भर्तियों की जाएँ, कर्मचारी की पूरी क्षमता का विकास करके उसकी योग्यताओं का जैसा समुचित प्रयोग किया जाए। अन्दर से तथा बाहर से की जाने वाली भर्तियों में बीच में उपयुक्त सम्बन्धन रखा जाए, यदि महत्वपूर्ण पदों पर यहाँ पर्याप्त विचार किया गया है। इनके पर भी पदोन्नति सम्बन्धी अनेक प्रश्न अभी तक अनिश्चितता का विषय बने हुए हैं। पदोन्नति कार्यक्रम की व्यापकता के सम्बन्ध में भी सभी एकमत नहीं हैं। कुछ सेवीयों तथा कर्मचारी समूहों की राय है कि सभी कर्मचारियों को समय समय पर पदोन्नति का अवसर मिलना चाहिए। दूसरे ओर इनसे कई कदम आगे बढ़ कर कहते हैं कि सीधी भर्तियाँ केवल कुछ निम्नतर पदों को छोड़ कर सभी के लिए

पूरी तरह समाप्त कर दी जानी चाहिए। कुछ की मान्यता है कि 'पदोन्नति' योग्य व्यक्तियों को पद पर लेने की सामान्य स्टॉफ नीति का एक भाग मात्र है तथा बाहर से ही जान पाली भर्ती भी इसी का एक भाग है।

अमेरिका में पदोन्नतियों के आधार के रूप में वरिष्ठता को अधिक महत्त्व दिया जाता है। एक समय डॉफिन बॉय के रूप में काम करने वाला व्यक्ति मौकित का प्रमुख बन जाता है। कमीनमें ऐसे लोग असाधारण रूप से प्रतिभाशाली निम्न होते हैं किन्तु प्रायः वे उच्च पदों के लिए अनुपयुक्त होते हैं। 'घरों के अनुभव' पर जोर देना प्रबलानुचित है। प्रो. स्टॉल के मतानुसार "20 वर्ष का अनुभव केवल एक वर्ष का अनुभव है जिसे बीस बार दोहराया गया है। निष्पादक (Executive) पदों पर कार्य करने वाले अनेक लिपिक ऐसे हैं जो अभी भी लिपिकीय तरीकों से ही काम करते हैं।¹ पदोन्नति व्यवस्था के सामुहिक व्यावहारिक स्वरूप की इन आलोचनाओं का अर्थ यह कदापि नहीं है कि पदोन्नति की व्यवस्था को छोड़ दिया जाए। इसका अर्थ केवल यही है कि इनके कार्यरूप में जहाँ-तहाँ आवश्यक परिवर्तन किए जाएं ताकि इसे दोषमुक्त किया जा सके।

पदोन्नति के अवसरों की व्यापकता

(Scope of the Promotion Opportunities)

पदोन्नति के सम्बन्ध में सबसे पहला प्रश्न यह उठता है कि कितने उच्च पदों को प्राप्त भर्ती द्वारा तथा कितनों की पदोन्नति द्वारा भरा जाना उचित होगा। इस प्रश्न का उत्तर अनेक बातों से प्रभावित होता है, जैसे—संगठन की कार्यकुशलता, कर्मचारियों का मोरोल, भर्ती और चयन की स्थापित प्रक्रिया की प्रकृति पदोन्नति का क्षेत्र, प्रशिक्षण कार्यक्रम आदि। पदोन्नति द्वारा भर्ती के कारण लोचमेवाओं की ओर अधिक योग्य व्यक्ति आकर्षित होते हैं। यदि किसी संगठन में अधिक योग्य व्यक्तियों को आकर्षित करने की आवश्यकता एवं सम्भावना हो तो पदोन्नति के अवसर अधिक रखे जाते हैं। इसके विपरीत यदि ऐसी कोई सम्भावना नहीं हो तो केवल पुराने जगह लगे लोगों की उच्च पदों पर बैठाने का अधिष्ठान नहीं है।

अमेरिका में अधिकांश उच्च पदों पर राजनीतिक नियुक्तियाँ की जाती हैं तथा ग्रेट ब्रिटेन की भाँति यहाँ योग्यता सिद्धान्त का इतना प्रभाव नहीं है। ग्रेट ब्रिटेन में राजनीतिक नियुक्तियाँ केवल स्थायी अवर सचिवों से ऊपर के पदों पर होती हैं, किन्तु अमेरिका में सहायक सचिव, व्यक्तिगत सहायक, अवर सचिव, उप-प्रशासक, आदि अपने राजनीतिक सम्पर्कों के आधार पर नियुक्त किए जाते हैं। ऐसी नियुक्तियों द्वारा अनेक बार योग्य एवं प्रतिभाशाली व्यक्ति भी आ जाते हैं। डिग्री हवर परायोग के टास्क्फोर्स ने 1955 में इस नीति को जारी रखते हुए विभागाध्यक्षों को उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति में व्यापक स्वतन्त्रता देने की बात कही थी।

1 "Twenty years of experience is merely one year of experience 20 times. Many are the clerks in executive jobs who are still operating them as clerical posts."

आजकल यह प्रवृत्ति बढन रही है, मुख्य रूप से बडे अधिकार क्षेत्रों के विषय में। सघीय सेवा में प्रगतिशील ब्रेड की माग्यता, इन्टर्न कार्यक्रम तथा पदोन्नति पक्तियों का स्फटीकरण आदि बातें इस बढती हुई प्रवृत्ति की परिचायक हैं। किसी कर्मचारी के पदोन्नति के अवसर मण्डल में पदोन्नति की सम्भावनाओं की कुल मर्यादा पर ही निर्भर नहीं करते बल्कि इस बात पर भी निर्भर करते हैं कि अपनाए जाने वाले सेवावर्ग "प्रवृत्ति एवं तरीकों की प्रकृति क्या है।

मोरेल निर्माता के रूप में पदोन्नति का व्यापक महत्व होने हुए भी हमें यह नहीं भुलना चाहिए कि सेवा के बाहर से योग्य प्रत्याशियों की समाज का भी अपना महत्व है। सम्प्रदाय मण्डल के कर्मचारी एकाधिकार की भावना में जड़ जाँचें तथा मण्डल की विभिन्न स्तरों में अनुभवी व्यक्ति प्राप्त नहीं हो सकेंगे। स्टॉन का कहना है कि "अधिकतर मण्डलों के बहुत से पद पूर्णतः अन्दर से भर्ती के लिए अयोग्य रहें जाँचें किन्तु अन्य के लिए बाहर से भर्ती करने हेतु पात्रों के रजिस्ट्रो की शोध भी चलती रहे।"¹

चयन एवं पदोन्नति का क्षेत्र

(Area of Selection and Promotion)

पदोन्नति के लिए जहाँ में प्रत्याशियों को ढूँढा जा सकता है उस क्षेत्र का प्रकार अनेक बातों पर आधारित है, जैसे उस सेवा का व्यवसाय का प्रकार पदोन्नति के लिए आवश्यक योग्यताएँ, किसी क्षेत्री अवस्था में ही आवश्यकता, विशेष विभाग अथवा मर्यादा की आवश्यकता, पदोन्नति के लिए अपनाए जाने वाले तरीकों तथा स्थानान्तरण नीति आदि। पदोन्नति का कार्य इतिपूर्वक मर्यादित करने के लिए यह आवश्यक है कि कार्यों का सही वर्गीकरण किया जाए तथा मण्डल के विभिन्न पदों को तात्त्विक सम्बन्ध के रूप में गठित किया जाए। वर्गीकरण योजना के कारण एक व्यवस्था स्थापित होती है तथा एक ही निपाह में सभी पदों तथा उनके आपसी सम्बन्धों को देखना सरल हो जाता है।

वर्गीकरण योजना की प्रवृत्ति उस क्षेत्र पर सीधा प्रभाव डालती है जहाँ में पदोन्नति के लिए पात्रों को प्राप्त किया जा सकता है। पदोन्नति के सम्बन्ध में एक अन्य प्रतिबन्ध यह है कि जिन पदों पर पदोन्नति की जाती है वहाँ उसमें सुरम्भ नीचे के ब्रेड वाले कर्मचारी ही उसके प्रत्याशी बन सकते हैं। इस प्रतिबन्ध के विशेष में ये बातें कही जाती हैं—(i) प्रत्याशियों की मर्यादा सीमित करने पर प्रतियोगिता कम हो जाती है तथा इसके फलस्वरूप चयन स्पष्ट नहीं हो पाता। (ii) इस नीति के कारण प्रशासन की विभिन्न शाखाओं में पदोन्नति के अवसरों की गम्भीर सम्मानना पैदा हो जाती है। (iii) इस नीति के कारण जिन कर्मचारियों को पदोन्नति का अवसर प्राप्त नहीं हो पाता उनमें निराशा की भावना भर जाती है।

मध्यनगर्य अमेरिका में पदोन्नति के क्षेत्र की दृष्टि में परम्परागत व्यवहार यह है कि इसे कम से कम प्रतिबन्धित करने की चेष्टा की जाती है। अरब कर्मचारी

अपनी इकाई में होने वाले रिक्त स्थान पर पदोन्नत होना अपना निहित अधिकार मानता है तथा विभिन्न इकाइयों का कार्य इनकी भिन्न प्रकृति का होता है कि एक ही वर्ग के कर्मचारी अन्य विभागों के कार्य से अपरिचित रह जाते हैं।

पदोन्नतिकर्ता अभिकरण

(The Promotion Making Agency)

पदोन्नति नीति पर विचार करते समय मुख्य प्रश्न यह उपस्थित होता है कि इसका नियन्त्रण केन्द्रीय सेवीवर्ग अभिकरण के हाथ में रहना चाहिए या भिन्न-भिन्न नियुक्तिकर्ता अधिकारियों के हाथ में। लेविस मेयर्स (Lewis Mayers) ने ठीक ही लिखा है कि 'पदोन्नति के लिए चयन का ऐसा औपचारिक तरीका होना, जिसमें संबंधी योग्यता प्राप्त को तुरन्त चुना जा सके, सेवीवर्ग प्रशासन के मजबूत क्षेत्र में सर्वाधिक महत्वपूर्ण समस्याओं में से एक है।'¹ इस सम्बन्ध में अमेरिकी सम्प्रदाय में अलग-अलग धर्म प्रकट किए जाते रहे हैं। एक ओर विचारकों का विश्वास है कि प्रशासनिक अधिकारियों को पदोन्नति के बारे में पूर्ण स्वतंत्रता की शक्ति चाहिए दूसरी ओर अन्य विचारक प्रत्येक पदोन्नति पर केन्द्रीय अभिकरण का नियन्त्रण चाहते हैं। इन दोनों धर्मों के मध्य भी कई प्रकार के समझौते किए जाते हैं।

पदोन्नति के आधार

(The Bases of Promotion)

किसी प्रत्यासी की पदोन्नति के लिए उपयुक्तता को जांचने का कोई भी एक तरीका स्वयं में अपर्याप्त है। इसके लिए अनेक तत्वों को आधार बनाया जाता है, जैसे—शिक्षा एवं अनुभव, सेवा की सम्बाद्ध, कार्य सम्पन्नता, लिखित एवं मौखिक परीक्षाओं के परिणाम तथा नेतृत्व, व्यक्तिगत एवं सहयोगिता आदि व्यक्तिगत गुण। संयुक्तराज्य अमेरिका में प्रभावी पदोन्नति के आधारों का अध्ययन निम्नलिखित शीर्षकों में किया जा सकता है—

1. तुलनात्मक कार्य-सम्पन्नता (Comparative Performance)-पदोन्नति के लिए उपयुक्त पक्षों में से उनकी तुलनात्मक कार्य-सम्पन्नता के आधार पर चयन का निर्णय लिया जाता है। इसके लिए दो बातें जरूरी हैं—(i) सभी कर्मचारियों के कार्यों एवं योग्यताओं का सूचक अभिलेख रखा जाए, तथा (ii) विचाराधीन रिक्त पद के लिए सुपार्श्वों को पाने का न्ययुक्त तरीका ढूंढा जाए।

कर्मचारी की व्यक्तिगत उपलब्धियों के अभिलेखों में परीक्षा सम्बन्धी अभिलेख, कार्य-सम्पन्नता-अभिलेख, विशेष योग्यताएँ, शिक्षा एवं प्रशिक्षण, अनुभव, हॉबीज, रुचियाँ आदि बातें शामिल की जाती हैं। इनसे सम्बन्धित आवश्यक प्रमाण पत्रों को भी तुरन्त अभिलेख में शामिल किया जाता है क्योंकि ये निर्णायक तत्व होते हैं।

1 Lewis Mayers The Federal Service - A Study of the System of Personnel Administration of the U S Govt., 1922, p 317

कर्मचारी की उपयोगिता का अद्यतन अभिलेख रखने का दायित्व एकमात्र कर्मचारी के कंधों पर ही नहीं रखा जाता बल्कि सेवाीकर्म प्रशासन भी इस क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका निभालता है।

योग्य प्रत्याशियों का सूचकांक तैयार किया जाता है। सभी अभिलेखों को अद्यतन रखने की उपयोगिता तब तक कुछ भी नहीं है जब तक कि उनसे आधार पर पात्रों को बढ़ने का सरल तरीका नहीं खोज लिया जाए। बड़े संगठनों में इसके लिए पद काई अथवा अन्य इलेक्ट्रॉनिक तरीकों की सहायता ली जाती है। छोटे संगठनों में अन्य तरीके अपनाए जा सकते हैं।

2. वरिष्ठता (Seniority)—अमेरिका में कर्मचारियों की पदोन्नति के लिए वरिष्ठता अथवा सेवाकाल की सम्बाँधी जो पर्याप्त महत्त्व दिया जाता है। अनेक उद्योगों में तथा सरकारी अधिकारणों में इसका व्यापक प्रभाव है। अधिकांश मामलों में वरिष्ठता को दूसरे आधारों का सहयोगी बनाया जाता है। वरिष्ठता के समर्थकों की मान्यता है कि लम्बे समय तक एक पद पर कार्य करना इस बात का प्रमाण है कि कर्मचारी इससे उच्च पद पर भी कार्य कर सकेगा। यह एक प्रत्यक्ष मान्यता है क्योंकि उच्च पद के कार्य एवं दायित्व भिन्न होते हैं। सेवा की सम्बाँधी को महत्त्व दिया जाना चाहिए अथवा नहीं, यह वर्तमान सेवा तथा भावी सेवा के कार्यों की प्रकृति एवं पारस्परिक-अन्तरों पर निर्भर करता है। सामान्य रूप से वरिष्ठता निर्णय लेने में एक सहायक तत्त्व होना चाहिए।

3. परीक्षा (Examination)—संयुक्तराज्य अमेरिका में जिस पद पर पदोन्नति के लिए योग्यता आवश्यकता को अपनाया जाता है वहाँ प्रतियोगी अथवा गैर-प्रतियोगी प्रकार की पदोन्नति परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं। गैर प्रतियोगी परीक्षाओं में नियुक्तिवाली अधिकारी की चयन की स्वतन्त्रता पर उनका गम्भीर प्रभाव नहीं पड़ता।

पदोन्नति परीक्षा द्वारा कर्मचारी के उच्च पद के लिए वांछनीय ज्ञान तथा गुणों की जाँच की जाती है तथा उसके माननिक गुणों और क्षमताओं का पता लगाया जाता है। पदोन्नति के लिए चयन हेतु प्रतियोगी परीक्षाओं का भारी उपयोग किया जाता है। ये परीक्षाएँ औपचारिक लिखित प्रतियोगिता पर विशेष जोर नहीं देती बल्कि प्रश्नों के संग्रह में प्राप्त अनुभवों, प्राप्ति, रुचि एवं क्षमताओं को महत्त्व दिया जाता है। औपचारिक लिखित परीक्षाएँ प्रायः उन पदों के लिए उपयोगी रहती हैं जहाँ बड़ी मर्यादा में नियुक्तियों की जानी हो तथा प्रत्याशों भी भारी संख्या में हो।

4. कार्य पर परीक्षा (Trial on the Job)—अमेरिका में पदोन्नति के लिए एक अन्य तरीका कार्य पर परीक्षा है। जिस पद पर पदोन्नति की जानी है, सम्बन्धित प्रत्याशों को उस पद पर अस्थायी रूप से कार्य करने का अवसर दिया जाता है तथा उसके व्यवहार, कार्य-सम्पन्ना, एवं दृष्टिकोण आदि पर निरीक्षण रखा जाता है। उन्मुखता है कि इस प्रकार की अस्थायी नियुक्तियों उच्च अधिकारों

के छुट्टी पर जाने के समय अवकाश ग्रन्थ अवसरों पर इस प्रकार की जाती है ताकि कर्मचारी यह न जान पाए कि पदोन्नति के लिए उसकी जाँच की जा रही है। पता लगने पर यदि उसे पदोन्नति नहीं किया गया तो उसका मोरेन गिर जाएगा। इस विधि की सीमा यह है कि इसे केवल कुछ उच्च पदों के बारे में ही अपनाया जाता है तथा वहीं अपनाया जाता है जहाँ प्रत्याशियों की संख्या कम होती है।

आदर्श पदोन्नति व्यवस्था

(Ideal Promotion System)

आदर्श पदोन्नति व्यवस्था के दो पहलू हैं—(i) यह प्रबंध को विश्वास दिलानी है कि संगठन को विभिन्न उच्च पदों पर श्रेष्ठ प्रतिभाशाली व्यक्तियों की सेवा का लाभ मिलेगा। (ii) यह कर्मचारियों को विश्वास दिलानी है कि पदोन्नतियाँ योग्यता के आधार पर की गई हैं तथा पदोन्नति के अवसर व्यापक हैं। इन दोनों बातों को ध्यान में रखते हुए स्टोन मन्डोय ने मुख्यतः निम्नलिखित सुभाव प्रस्तुत किए हैं जिन्हें अपनाकर आदर्श पदोन्नति व्यवस्था को लागू किया जा सकता है—

(i) यदि ऊँची योग्यता वाले प्रत्याशी संगठन में मौजूद हों तो ऊँचे पदों को उन्हीं की नियुक्ति द्वारा भरा जाना चाहिए किन्तु वास्तव से प्रवेश को पूरी तरह अवरोध नहीं करना चाहिए।

(ii) उच्च पदों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम तथा कार्य पर प्रशिक्षण का विकास किया जाना चाहिए।

(iii) सम्पूर्ण सेवा के दिन के लिए ही पदोन्नति का क्षेत्र प्रतिबन्धित किया जाना चाहिए। जहाँ सम्भव हो सके वहाँ अन्तर्विभागीय एवं अन्तर्मण्डलीय पदोन्नतियाँ होनी चाहिए।

(iv) नई मर्जी की भाँति पदोन्नति के समय भी अवसर की समानता का ध्यान रखा जाना चाहिए। सभी योग्यता प्राप्त कर्मचारियों के बारे में पदोन्नति के लिए विचार किया जाना चाहिए।

(v) पदोन्नति के लिए कोई भी एक मापदण्ड पर्याप्त नहीं है तथा एक उपयुक्त पदोन्नति व्यवस्था में प्रणाली की दृष्टि से लोचशीलता रहनी चाहिए।

(vi) पर्यवेक्षक का योगदान महत्वपूर्ण है। सेवीवर्ग अधिकारियों द्वारा अभिलेख प्रणाली तथा अन्य प्रक्रियाओं द्वारा पदोन्नति के पात्रों का निर्धारण करके पर्यवेक्षक को बताना चाहिए तथा अन्त में उनकी तुलनात्मक योग्यताओं के आधार पर पदोन्नति का निर्णय किया जाना चाहिए।

फ्रांस में पदोन्नति व्यवस्था

(Promotion System in France)

फ्रांस में लोचमेवको की वर्तमान पदोन्नति व्यवस्था एन ऐन्टिहामिब विकास का परिणाम है। तत्पश्चात् गणराज्य के समय व्याप्त वरिष्ठता के सिद्धान्त के प्रति धीरे-धीरे सन्देह का भाव उभरने लगा था। वर्षों तक परिवर्तन लाने के लिए यहाँ

प्रयाम चलते रहे। योग्यता के आधार पर तथा वरिष्ठता के आधार पर की जाने वाली पदोन्नतियों के बीच अनुपात निश्चित करने में प्रयाम चलते रहे। इन प्रयामों की केवल यही उपलब्धि हो सकी कि मामला एक संसदीय आयोग को सौंप दिया गया। इसके प्रतिष्ठित पदोन्नति निर्धारित करने के लिए विभागीय परिषदें स्थापित की गईं। इन परिषदों में विचारणीय ग्रेड के कमजोरी वर्ग को ध्यानमत्तक प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया।

वर्तमान समय तक पदोन्नतियाँ विभागों में नियमित करने के लिए प्रसारित द्वितीय के धनरूप होनी रही हैं। फ्रांस के लोग जब प्रगति (Advancement) शब्द का प्रयोग करते हैं तो उनका मतलब उसी श्रेणी में ऊपर की ओर तथा उच्चतर ग्रेड्स की ओर गति में रहना है। इनमें प्रथम पर द्वितीय की अपेक्षा वरिष्ठता का प्रमाण अधिक था तथा इसमें 'नोटसेवर्स' को अपेक्षाकृत अधिक वेतन दिया जाता था। सच्ची पदोन्नति—अर्थात् उच्चतर ग्रेड पर पदोन्नति मुख्यतः विभाग अन्तर्गत के स्वविवेक पर निर्भर थी जिसका सर्वे व्यवहार में उच्च अधिकारियों का प्रयाम था। 1912 के अधिनियम द्वारा पदोन्नति सूची की व्यवस्था करके पक्षपात पर रोक लगाने की व्यवस्था की गई। पदोन्नति सूची साधारणतः विभागाध्यक्ष द्वारा अपने कुछ अधिकारियों की मताङ्क में प्रतिवर्ष तैयार की जाती थी। कर्मचारियों के वार्षिक प्रतिवेदन में उनकी शिक्षा, चरित्र, आचरण, उच्च अधिकारियों से सम्बन्ध, जनता से सम्बन्ध, विशेष गुण आदि बातों का उल्लेख किया जाता था और इनका 'सारांश' अथवा 'समाधारण' के रूप में मूल्यांकन किया जाता था। इस व्यवस्था द्वारा राजनीतिक पक्षपात को कम करने का अतिरिक्त और कुछ भी नहीं किया जा सका।

अनुरूप संसदीय में फ्रांस में नोटसेवर्स को Status General des Fonctionnaires द्वारा एक व्यवस्थित स्तर प्राप्त हो गया। इसके द्वारा पदोन्नति को भी नियमित किया गया। तदनुसार नोटसेवर्स के चार मुख्य ग्रेड स्थापित किए गए—A, B, C D इनकी अनिवार्य पुष्कल रूप से होने लगी। पदोन्नति में निम्न-स्तरीय ग्रेड C तथा D के लिए B तथा A ग्रेड तक पहुँचने की परीक्षाओं के अवसर दिए गए। A तथा B में केवल 10% पद ही पदोन्नति के लिए रखे गए।

वार्षिक प्रतिवेदन तथा मूल्यांकन (Annual Report and Rating)

फ्रांस में विभिन्न श्रेणियों (Cadres) के बीच पदोन्नतियाँ कर्मचारियों के वार्षिक प्रतिवेदन के आधार पर होती हैं। यह वार्षिक प्रतिवेदन महानिदेशक (Director General) से नीचे के सभी पदों के बारे में प्रस्तुत किया जाता है। विभिन्न श्रेणियों के अधिकारियों के लिए भिन्न-भिन्न प्रकार के प्रतिवेदन पार्य होते हैं। 'ए' ग्रेड के अधिकारियों से सम्बन्धित जिन प्रश्नों के जवाब उच्च अधिकारियों को देने होते हैं, वे मुख्यतः कार्य का ज्ञान, कार्य सम्बन्धी सामान्य शिक्षा, कुशलता, मोक्षमार्ग के सम्मान आदि से सम्बन्धित होते हैं। 'डी' ग्रेड के अधिकारियों के लिए इन प्रश्नों का सम्बन्ध उनकी उपयुक्तता, सज्जता, नियमितता, कार्य पर आचरण

मादि से रहता है। सभी श्रेणियों के अधिकारियों का जन्ता के साथ व्यवहार करने में कमी योग्यता एवं समता रहती है, यह भी जहाँ सम्भव हो वहाँ उल्लेख कर दिया जाता है। प्रवेश विषय के लिए 0-5 तक अंक दिए जाने हैं तथा अन्तिम मूल्यांकन 20 से होता है। वार्षिक रिपोर्ट का वर्त्तक उपयुक्त अधिकारी सेवा का अध्ययन है किन्तु न्यूनतम रूप से निकटवर्ती उच्च अधिकारी रिपोर्ट का प्रथम प्राप्ति तैयार करना है और उस सेवा के अध्यक्ष के सामने प्रस्तुत कर देना है, जो उसे स्वीकार कर लेता है। कर्मचारी के कार्य का एक सामान्य मूल्यांकन भी किया जाता है जो भूतन गुरात्मक होता है। इसे अंको में प्रस्तुत नहीं दिया जाता। कर्मचारी की वार्षिक रिपोर्ट 'Commission Administrative Paritaire' को प्रस्तुत की जाती है। यह मूल्यांकन के अंक तथा सामान्य मूल्यांकन दोनों की जाँच करता है। इसके द्वारा सेवा के अध्यक्ष से किसी विशेष अधिकारी के मूल्यांकन की पुनरीक्षा करने को कहा जा सकता है। सेवा अध्यक्ष को इसका उत्तर देना होगा। वह मूल रिपोर्ट में कोई परिवर्तन करने से मना कर सकता है किन्तु ऐसा करने पर उसे कारण स्पष्ट करने होंगे।

फ्रांस की रिपोर्ट तथा मूल्यांकन व्यवस्था ब्रिटन तथा अमेरिका की व्यवस्था में पर्याप्त मिलती है। डॉ. हरमन फाइनर ने इसका कारण यह बताया है कि जर्मन शासित्व के समय कौमिल डी एटा के कुछ अधिकारी अमेरिका और ब्रिटन में फ्रांस की सेनाओं के साथ रहे थे। इस प्रभाव का एक अन्य उदाहरण फ्रांस में समुक्त समितियों की स्थापना है जिनमें प्रत्येक विभाग के उच्च अधिकारी तथा निम्न कार्यकर्ताओं के प्रतिनिधि रहते हैं। ये समितियाँ ब्रिटिश लिटिले प्रिपरी के समकक्ष हैं। इन समुक्त समितियों द्वारा पदोन्नति सूची की पुनरीक्षा की जाती है तथा ये किसी लोकसेवक की प्रार्थना पर उसके हित में सूची के परिवर्तन पर भी विचार कर सकती हैं।

पदोन्नति सूची

(Promotion List)

पदोन्नति सूची (Tableau d' Advancement) द्वारा प्रशासन की मनमानी शक्ति पर रोक लगाई जाती है। इस सूची में अधिकारियों का नामांकन उनकी व्यावसायिक योग्यता के आधार पर किया जाता है। यह सूची प्रतिवर्ष बनाई जाती है तथा एक परामर्शदाता समिति को प्रस्तुत की जाती है जिसमें कर्मचारी वर्ग तथा अधिकारी पक्ष के बराबर बराबर प्रतिनिधि होते हैं। अन्तिम शब्द सदैव प्रशासन का ही रहता है। यह पर्याप्त महत्वपूर्ण होती है। इसके आधार पर यह भी जाना जा सकता है कि एक विशेष कोर्ष में एकेलन्स (Echelons) प्रमुख हैं अथवा श्रेणियाँ (Classes)। यदि किसी विशेष श्रेण में एकेलन्स नहीं हैं तथा केवल श्रेणियाँ हैं तो समिति की सदस्यता में प्रशासन का मजबूत प्राधिकार्य रहेगा। दूसरी

घोर यदि उसमें कुछ श्रेणियाँ किन्तु अधिक एकलान्य हैं तो प्रशासन की शक्ति कम हो जाती है। उदाहरण के लिए 1964 के दौरान न्यायपालिका में श्रेणियों की मध्या घटी और उसी अनुपात में एकेलन्य की मरुषा बढी तौ पदोन्नति की दृष्टि में न्याय मन्त्रालय का प्रभाव घट गया तथा उननी ही न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता अधिक सुरक्षित हो गई।

पदोन्नति सूची बना देने के तीन दिन बाद यह सभी अधिकारियों को दिखाई जानी चाहिए ताकि सम्बन्धित पसों द्वारा इसे चुनौती दी जा सके। नीचे की घे ड के तिमो अधिकारी को उच्च घे ड के अधिकारी पर वाँक रखकर पदोन्नति नहीं दी जा सकती है।

पदोन्नति के रूप

(Kinds of Promotion)

ए, बी, सी तथा डी चारो प्रकार की श्रेणियों के अन्तर्गत दो प्रकार की पदोन्नतियाँ की जा सकती हैं—एकेलन द्वारा तथा घे ड द्वारा। एकेलन द्वारा की गई पदोन्नति घे ड के अन्तर्गत होती है। यह बरिष्ठता एवं कार्यकुशलता अभिलेख के आधार पर होती है तथा पदोन्नत हुए व्यक्ति को बेतन वृद्धि मिलानी है। प्रत्येक एकेलन में एक प्रोमन योग्यता वाले अधिकारी द्वारा बिनापा गया प्रोमन समय उसकी कार्यकुशलता के आधार पर तम होता है। यदि कार्यकुशलता अभिलेख द्वारा यह व्यक्ति बिनापा जाए कि यह प्रोमन से अधिक है तो एकेलन में अतीत किए जाने वाले उसके वर्ष घट जाते हैं तथा उसे मुरान पदोन्नति मिल जानी है। यदि वह प्रोमन से कम रहता है तो उसे पदोन्नति प्राप्त नहीं होती, वह जहाँ वा तहाँ बना रहता है अथवा उसकी पदावनति भी हो सकती है। जब एक अधिकारी अपनी एकेलन के शीर्ष पर होता है तो उसे उच्चतर घे ड में पदोन्नति प्रदान कर दी जाती है। यहाँ बरिष्ठता को महत्व नहीं दिया जाता तथा उच्च अधिकारी को योग्यता के आधार पर चुनने की स्वेच्छा होती है।

लोकसेवा की केन्द्रीय स्थिति

(The Central Position of the Civil Service)

फ्रांस में लोकसेवाएँ व्यावसायिक जीवन के बीराहे का मध्य बिन्दु हैं वहाँ में विभिन्न दिशाओं में गमन किया जा सकता है। अधिकारी लोकसेवा अपनी कार्य में सेवा करते हैं। अपनी फॉर्म में बने रहने तथा लोकसेवा से त्यागपत्र देने के बीच में लोकसेवकों की विभिन्न स्थितियों में रखा जा सकता है जैसे—उन्हें अस्थायी रूप से अन्य फॉर्म में रखा जा सकता है अथवा सरकारी नियम स्थानीय मरुषा अथवा अन्तर्राष्ट्रीय संगठन में रखा जा सकता है। ऐसा होने पर वह Detache अथवा Hors Cadre बन जाता है। रोजगार के ये सभी परिवर्तन प्रशासन की प्राथना पर होते हैं इसलिए लोकसेवा अपने अधिकारों, विशेषतः मेदानिकृति अधिकारों में बचन नहीं होता। अनेक बार ऐसे स्थानान्तरण स्वयं लोकसेवक के निवेदन पर भी होते हैं। यह Grand Corps के सदस्यों की अन्य सरकारी अधिकारियों का

उपनिवेशीकरण करने की प्रवृत्ति का प्रतीक है। लोकसेवक निजी रोजगार में जाने के लिए भी अपनी कॉर्प्स को छोड़ सकता है, ऐसा होने पर भी अपने कॉर्प्स से उसके सम्बन्धों के सूत्र पूरी तरह नहीं टूट जाते, उसे अवैतनिक अवकाश प्रदान किया जा सकता है। सेवा त्यागन के समय उसके सेवानिवृत्ति धमिन्नर समाप्त हो जाते हैं किन्तु उसकी वरिष्ठता बनी रहती है तथा भविष्य में वह कभी भी अपनी कॉर्प्स में शामिल हो सकता है।

लोकसेवक की ये विभिन्न स्थितियाँ व्यवहार में काफी महत्वपूर्ण बन जाती हैं। इनके माध्यम से लोकसेवा की सभी शाखाओं में तथा लोकसेवा और निजी रोजगार के बीच निरन्तर प्रवाह बना रहता है। इस दृष्टि से फ्रांस का व्यवहार अमेरिकी व्यवहार से ठीक विपरीत है। अमेरिका में सौर्य के व्यावसायिक निष्ठावकों को अस्थायी रूप से लोकसेवा का पद ग्रहण करने को कहा जाता है जबकि फ्रांस में सौर्य के लोकसेवक व्यवसाय में आते हैं। ये यहाँ राजनीति में भी जा सकते हैं। पश्चिम गणराज्य में अनेक लोकसेवकों को मन्त्री बनाया जाता था। ये समद के रूप में राजनीति में शामिल होते हैं तथा बाद में मन्त्री बन जाते हैं। स्पष्ट है कि फ्रांस में लोकसेवा एक केन्द्रीय तत्त्व है तथा अनेक उच्चस्तरीय लोकसेवक धन या शक्ति के लिए सेवा को छोड़ देते हैं किन्तु अपनी कॉर्प्स से सम्बन्ध की कड़ी बनाए रखते हैं।

प्रशिक्षण : भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त- राज्य अमेरिका तथा फ्रांस

(Training : India, U. K., U.S.A. and France)

लोकसेवकों की भर्ती लोकसेवा आयोग द्वारा की जाती है किन्तु उनके प्रशिक्षण का दायित्व सरकार का होता है। भर्ती के समय प्रत्यागी की प्रायः सम्भावनाओं एवं क्षमताओं का अनुमान लगाया जाता है। इस अनुमान को साकार रूप देने तथा अधिकारी को उसके कार्य के अनुरूप ढालने के लिए प्रशिक्षण की आवश्यकता है।

प्रशिक्षण : अर्थ (Training : Its Meaning)

प्रशिक्षण सेवावर्ग की समस्या से सम्बन्धित एक बहुत ही महत्वपूर्ण तत्त्व है जिस पर बड़ी हद तक प्रभावी कार्यकुशलता निर्भर करती है। प्रारम्भ में सरकारी कार्य अधिक विरोधी और तकनीकी प्रकृति के नहीं थे। अतः सरकारी अधिकारियों के प्रशिक्षण की आवश्यकता अधिक महत्वपूर्ण नहीं थी। लेकिन आज स्थिति दूसरी है, अतः प्रशासन का संचालन करने वालों के समुचित प्रशिक्षण की आवश्यकता की अपेक्षा नहीं की जा सकती। उल्लेखनीय है कि प्रशिक्षण (Training) और शिक्षा (Education) दो अलग-अलग बातें हैं। दोनों का उद्देश्य एक है तथापि मुख्य अन्तर यह है कि प्रशिक्षण का क्षेत्र अपेक्षाकृत समुचित होता है और उद्देश्य सीमित, जबकि शिक्षा का क्षेत्र विस्तृत रहता है और उद्देश्य अत्यन्त व्यापक है। शिक्षा व्यक्ति के जीवन का सत्य एवं मूल्य निर्धारित करती है जबकि प्रशिक्षण उसे व्यावहारिक ज्ञान प्रदान करता है। टिकनर (Tickner) के मतानुसार, 'शिक्षा व्यक्ति के बचपन से प्रारम्भ होकर उसके चरित्र, आदर्श एवं तरीकों का उपयोग करती है। इसके द्वारा मानविक तथा शारीरिक क्षमता का निर्माण किया जाता है।'¹

‘प्रशिक्षण’ प्रबन्ध का सर्वप्रथम एवं महत्त्वपूर्ण उत्तरदायित्व है। प्रबन्ध का प्रमुख लक्ष्य है अधिकारियों के कार्यों को सम्पन्न कराना। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए वह संगठन के अधीनस्थ अधिकारियों के आवश्यक प्रशिक्षण की व्यवस्था करता है। स्टाब (Stahl) के अनुसार, ‘कर्मचारी वर्ग के विकास में प्रशिक्षण मानवीय प्रयत्न व निर्देशन का मूल तत्त्व है और इन रूप में यह उस समय अधिक प्रभावशाली रहता है जबकि इसे नियोजित व्यवस्थित एवं मूल्यांकित किया जाता है।’¹ ‘प्रशिक्षण’ का आश्रित अर्थ किसी विशेष कला, कार्य या व्यवसाय में, निर्देशन एवं अनुशासन है। जब तक अधिकारी की कुशलता, शक्ति, बुद्धि एवं दृष्टिकोण को एक निश्चित दिशा में संयोजित करने का प्रयास किया जाता है तो वह ‘प्रशिक्षण’ कहलाता है। टोर्पे (Torpey) के अनुसार ‘प्रशिक्षण का अर्थ एक ऐसी प्रक्रिया में है जो कर्मचारियों की कुशलता, धारण, ज्ञान और दृष्टिकोण को विकसित कर सके ताकि वर्तमान सरकारी स्थिति में उनकी प्रभावशीलता को बढ़ाया जा सके और कर्मचारियों को भावी सरकारी स्थितियों के लिए तैयार किया जा सके।’² प्रतीयचारिक रूप से जो प्रशिक्षण कर्मचारी प्राप्त करते हैं उसके लिए कोई योजना नहीं बनाई जाती।

प्रशिक्षण को थ्रेडी अभिवरण (Line Agency) का कार्य माना जाता है। प्रशिक्षण के माध्यम से कर्मचारी अपने कार्यों की अधिक प्रभावी रूप में सम्पन्न करने में समर्थ होता है। व्यक्ति में जो कुशलता, धारण, ज्ञान प्रथम दृष्टिकोण पहले से ही विद्यमान हैं उन्हें वह प्रशिक्षण के माध्यम से विकसित कर लेता है। प्रशिक्षण द्वारा कर्मचारियों में ये कुशलताएँ, धारण, ज्ञान और दृष्टिकोण भी विकसित किए जाते हैं जिनके माध्यम से वे अपने से ऊँचे पद के उत्तरदायित्वों को सम्भालने में समर्थ बन सकें। किसी भी कर्मचारी को प्रशिक्षण व्यक्तिगत एवं सामूहिक दोनों ही रूपों में प्रदान किया जा सकता है। प्रशिक्षण किसी अधिकारण के कक्षा-बल में भी हो सकता है और कार्य स्थल पर भी दिया जा सकता है। प्रशिक्षण देने का कार्य स्वयं केन्द्रीय प्रशिक्षण भी कर सकता है और क्षेत्रीय अभिवरण भी। वास्तव में प्रशिक्षण सम्बन्धित अभिवरण द्वारा ही दिया जाना चाहिए। मैगोरे (Maguire) के मतानुसार, “सामान्य रूप से प्रशिक्षण उसी का कार्य है जो कार्य लेता है म कि केन्द्रीय कर्मचारी सेवीवर्ग अधिकरण का।” यह एक निरन्तर प्रक्रिया है।

प्रशिक्षण के उद्देश्य (The Objects of Training)

प्रशिक्षण का मुख्य उद्देश्य प्रशासन में कार्यकुशलता लाना है, सभी कार्य का स्तर ऊँचा हो सकता है। प्रशिक्षण के माध्यम से कर्मचारियों में उच्च स्तर के कार्यों का उत्तरदायित्व सौंप करन की क्षमता विकसित की जा सकती है और उनकी तकनीकी योग्यताओं के विकास द्वारा प्रत्यक्ष रूप से कार्यकुशलता को बढ़ाया जाता है

1 O G Stahl, Public Administration, p 279

2 William G Torpey Public Personnel Management, p 154

जबकि उनके नैतिक चरित्र का विकास अप्रत्यक्ष रूप से संगठन की कार्यकुशलता पर प्रभाव डालता है। प्रशासन में प्रशिक्षण इन दोनों ही तत्त्वों में विकास करता है अर्थात् एक विशेष कार्य में अधिकारी की तकनीकी कुशलता और संगठन के सदस्यों में सामूहिक उत्साह एवं दृष्टिकोण।

नैतिक प्रशासन में दिया जाने वाला प्रशिक्षण कार्य में एकरूपता लाता है। प्रशिक्षित सैनिक अधिकारी, जिन्हें एक ही कलित्र में प्रशिक्षण दिया गया है, ग्रामाणी से यह अनुमान लगा सकते हैं कि एक विशेष परिस्थिति में उनका साधी अधिकारी किस प्रकार का व्यवहार करेगा। प्रशासनिक अधिकारियों के प्रशिक्षण द्वारा जो विभिन्न लाभ प्राप्त किए जा सकते हैं उनका वर्णन करते हुए टोर्पे (Torpey) ने बताया है कि "सैन्यचारी प्रशिक्षण द्वारा सम्पन्न कार्य में व्यक्तिगत प्रयत्न के कारण उत्तम होन वाली दुर्घटनाओं, व्यर्थ के कार्यों प्रकुशलता, गतिशील बढ़ती हुई उत्साहीनता, शिकायत और असन्तोष को रोका जा सकता है।"¹

नागरिक सेवाओं के प्रशिक्षण से सम्बन्धित एशानट समिति के अनुसार लोक-प्रशासन में प्रशिक्षण के मुख्यतः पाँच लक्ष्य होने हैं—

- (1) प्रशिक्षण द्वारा ऐसे नागरिक सेवक उत्पन्न किए जाते हैं जो कार्य आधारित न स्पष्टता मा सकें।
- (2) परिवर्तन विश्व के नवीन उत्तरदायित्वों को पूरा करने की क्षमता नागरिक सेवकों में प्रशिक्षण द्वारा विकसित की जाती है।
- (3) प्रशिक्षण द्वारा नागरिक सेवक की नीतिरसादी की मशीन में यंत्रीकृत होने से बचाया जाता है और उसमें मध्यम सेवा के भाव जाग्रत किए जाते हैं।
- (4) प्रशिक्षण द्वारा व्यक्ति को न केवल वर्तमान कार्य में कुशल बनाया जाता है बल्कि उत्तरदायित्व एवं उत्त्थार कार्यों का भार सम्भालने के लिए भी तैयार किया जाता है।
- (5) संपन्न प्रशिक्षण योजनाएँ कार्यकारी वर्ग के नैतिक चरित्र को ऊँचा उठाने का कार्य करती हैं। इस प्रकार प्रशिक्षण द्वारा नागरिक सेवकों को प्रशासनिक संघटन, उसके कार्य, जनहित और स्वयं कार्यचारी के हित आदि की दृष्टि से उपयोगी बनाया जाता है।

यह कहा जाता है कि प्रशिक्षण द्वारा व्यक्ति को पद ग्रहण करने से पूर्व ही अपने कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का ज्ञान प्रदान कर दिया जाता है। जब पहली बार अधिकारी अपने पद के कार्यों को सम्पन्न करने लगता है तो उसे घने बठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। वह यह अनुभव करता है कि उसमें घने कमियाँ हैं। प्रशिक्षण द्वारा अधिकारी में आवश्यक योग्यताएँ विकसित करने उसे प्रशासन की वास्तविक आवश्यकताओं के अनुरूप बनाया जाता है। अत्यंत सरकारी

पद के कार्यों का एक निश्चित तरीका है जिसे कोई भी व्यक्ति ज़रम से ही सीखकर नहीं आता। उमे ये सब प्रशिक्षण द्वारा मिलाए जाते हैं। प्रशिक्षण के अभाव में वह इन तरीकों को 'शूल और सुधार' (Trial and Error) की एक लम्बी प्रक्रिया द्वारा ही सीख पाएगा। प्रशिक्षण द्वारा अधिकारी को परिवर्तित परिस्थितियों के अनुरूप बनाया जाता है। नए वातावरण के अनुकूल बनकर वह प्राधुनिकतम बन जाता है। 'प्रशिक्षण' प्रशासनिक अधिकारियों एवं जनता के बीच परस्पर सहयोग एवं सम्मानपूर्ण सम्बन्धों का विकास करता है। एश्टन मर्मिनि के अनुसार अधिकारी में जनता एवं उनके व्यापार के प्रति नयी दृष्टिकोण का विकास करना नागरिक सेवा-प्रशिक्षण का प्रमुख लक्ष्य होना चाहिए।¹

प्रशिक्षण द्वारा प्रशासनिक अधिकारियों के दृष्टिकोण को व्यापक बनाया जाता है। नाइग्रो (Nigro) का कहना है कि "प्रशिक्षण का कार्य कर्मचारियों को न केवल तान्त्रिक दृष्टि से कुशल बनाना है बरन् उसके दृष्टिकोण को इतना व्यापक बनाना है जितना कि एक लोकसर्वक के लिए आवश्यक होता है।"² पदाधिकारी की मानसिक एवं बौद्धिक क्षमता में वृद्धि प्रशिक्षण का महत्वपूर्ण कार्य है। प्रशिक्षण प्रशासनिक कार्यों में एकरूपता लाता है। उनका व्यवहार, विचार एवं दृष्टिकोण बहुत कुछ एक जैसे होते हैं। इस प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप समस्याओं का समाधान करने में सयुक्त प्रयास किया जा सकता है।

निम्न रूप में, प्रशिक्षण कार्यक्रम निम्नलिखित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए संचालित किया जाता है—

- (1) विभागीय लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए व्यावसायिक कुशलता की प्राप्ति,
- (2) नवीन लक्ष्य एवं वातावरण के साथ समायोजन स्थापित करना,
- (3) प्रशिक्षण प्राप्तकर्ता को वांछनीय मर्ती के लिए योग्य बनाना,
- (4) प्रशिक्षणार्थी को प्राधुनिकतम बनाना,
- (5) दृष्टिकोण एवं अधिष्ठान को व्यापक बनाना,
- (6) पदोन्नति एवं उच्च स्थिति के योग्य बनाना,
- (7) आजीवन सेवाओं में क्षमताओं का विकास,
- (8) संगठन के स्तर को ऊँचा उठाना,
- (9) लोकसेवाओं में ईमानदारी तथा मनोबल की ऊँचा उठाना, एवं
- (10) दृष्टिकोण में एकरूपता लाना।

प्रशिक्षण की प्रणालियाँ (The Methods of Training)

प्रशिक्षण किस प्रकार दिया जाए—यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है। नागरिक सेवा सभा के अनुसार एक अभिवरण अपने कर्मचारियों को किस प्रकार प्रशिक्षण

1 The Report, p 11

2 Felix A Nigro Public Administration, Reading and Documents, pp 253-54

प्रदान करेगा, यह सरकारी एवं प्रशासकीय नीति पर निर्भर करता है। यह बहुत कुछ उन परिस्थितियों पर निर्भर करता है जो प्रत्येक अधिकार क्षेत्र में भिन्न-भिन्न होती हैं।

प्रशिक्षण का कार्य एक ऐसा कार्य है जिसे श्रेणी अधिकरण एवं स्टाफ अधिकरण दोनों में ही समाहित किया जा सकता है। इसे श्रेणी का कार्य इसलिए कहा जाता है क्योंकि इसका संचालन बहुत कुछ श्रेणी अधिकारियों द्वारा किया जाता है। एक अधिकरण में जिस अधिकारी को प्रशासन का उत्तरदायित्व सौंपा जाता है उसको या तो बस स्टाफ का ही उत्तरदायित्व सौंपा जाता है अथवा स्टाफ और श्रेणी (Staff and Line) दोनों का। ऐसा नहीं हो सकता कि वह प्रशिक्षण की प्रक्रिया द्वारा केवल श्रेणी पर्यवेक्षक के कार्य तक ही सीमित रहे।

अधिकरण की प्रशिक्षण शाखा द्वारा जो स्टाफ के कार्य किए जाते हैं, वे हैं—(i) आवश्यकता, सुविधा एवं प्रक्रिया आदि के सम्बन्ध में अध्ययन करना, (ii) अधिकरण के बाहर के अन्य प्रशिक्षण कार्यक्रमों के सम्बन्ध में पाठ्यक्रम तैयार, पद्धतियों आदि की सूचना देना, (iii) पर्यवेक्षकों एवं प्रशासकों को विनियमन नियोजन, पद्धति आदि में सम्बन्ध में सलाह देना, (iv) प्रशिक्षण-कार्यक्रमों के मूल्यांकन के तरीकों का निश्चय करना, (v) कर्मचारियों को उनकी व्यक्तिगत योग्यताओं एवं आवश्यकताओं के बारे में परामर्श देना, (vi) प्रशिक्षण सम्बन्धी सूचना में समन्वय स्थापित करना आदि। प्रशिक्षण शाखा द्वारा श्रेणी अधिकरण के कार्य किए जाते हैं—(i) सुविधाओं एवं निर्देशों के लिए सगठनों के साथ सम्पर्क करना, (ii) निर्देशों का चयन करना, (iii) व्यक्तिगत अभिलेखों में कर्मचारी के स्तर की भक्ति करना, आदि। आवश्यक नहीं है कि इन सभी कार्यों को एक ही अधिकरण द्वारा सम्पन्न किया ही जाएगा। उसकी प्रशिक्षण शाखा केवल कुछ कार्य सम्पन्न कर सकती है।

प्रशिक्षण की विधियों का 'आवश्यकताओं' के साथ सम्बन्ध रहना चाहिए। प्रशिक्षण की प्रक्रिया प्रशिक्षण के रूपों एवं उसमें उत्पन्न क्रियाओं से प्रभावित होती है। टोर्पे (Torrey) के मतानुसार प्रशिक्षण के उचित तरीके चुनने का मापदण्ड स्वस्थ शिक्षा-विज्ञानों का आधार पर तय किया जाना चाहिए। मोक्ष-प्रशासन में प्रशिक्षण की क्रिया सम्पन्न करने के लिए जिन अनेक तरीकों का प्रयोग किया जाता है वे इस निर्णय के साथ-साथ परिवर्तित होते रहते हैं कि प्रशिक्षण व्यक्तिगत रूप में दिया जाना है अथवा सामूहिक रूप में। यदि कर्मचारी को व्यक्तिगत रूप से प्रशिक्षण प्रदान करना हो तो उसके लिए विचार-विमर्श, कार्य परिवर्तन, औपचारिक पाठ्यक्रम, पत्राचार पाठ्यक्रम, सामुदायिक शिक्षा व्यवस्था, पर्यवेक्षणधीन अध्ययन विषय आदि। यदि प्रशिक्षण समूह को प्रदान करना हो तो अन्य प्रकार के तरीके अपनाए जा सकते हैं, जैसे—मेथिनार, सम्मेलन, सामूहिक विचार विमर्श, छोटीय दौरे, मापण, निरीक्षणारम्भ दौरे, आदि। प्रशिक्षण की प्रक्रिया में संचार-साधनों का अनिवार्य प्रयोग भी उपयोगी रहता है। इन दृष्टि से रेडियो, टेलीविजन, समाचार-पत्र, प्रेस

यादि का पर्याप्त उपयोग किया जा सकता है। किन्ती भी प्रशिक्षण-कार्यक्रम की प्रभावशीलता इस बात पर निर्भर करती है कि उसमें किन तरीकों को अपनाया गया है।

सोच-प्रशामकों के प्रशिक्षण में जिन विभिन्न विधियों को अपनाया जा सकता है उनका वर्णन विभिन्न विचारकों ने किया है। उदाहरण के लिए स्टाब्ल (Stahl) इन तरीकों को निम्नलिखित भागों में बाँटते हैं—

1 **सामूहिक प्रशिक्षण (Group Training)**—प्रशिक्षण की इस विधि में कुछ लोगों को एक साथ मिलकर प्रशिक्षण दिया जाता है। यह एक ऐसा प्रशिक्षण है जिसे देखा और मापा जा सकता है। प्रशिक्षण के इस रूप में औपचारिक पाठ्यक्रम, कक्षा के विचार-विमर्श औपचारिक भाषण, सामयिक वार्ता, प्रदर्शन, प्रयोगशाला कार्य आदि की गणना की जा सकती है। समय-समय पर होने वाली स्टॉफ की मीटिंग और कर्मचारियों की समारो भी इस प्रकार के प्रशिक्षण में सम्मिलित हैं।

2 **कार्य पर निर्देश (On the Job Instruction)**—कार्य पर व्यक्तिगत निर्देश प्रशिक्षण का एक प्रसिद्ध प्रकार है। इस रूप में एक नए कर्मचारी को पर्यवेक्षक द्वारा पूर्ण सहायता दी जाती है। जब समूह बड़ा होता है तब निर्देशन के लिए एक असंग व्यक्ति को नियुक्त कर दिया जाता है, किन्तु अधिकतर पर्यवेक्षक सुयोग्य व्यक्ति होता है और वह अपने अधीनस्थों को निर्देश देता है।

3 **लिखित परिपत्र (Manuals and Bulletins)**—संगठन के अधिकारियों को विभिन्न निर्देश समय-समय पर लिखित रूप में प्रसारित किए जाने चाहिए। लिखित रूप में भेजे गए इन परिपत्रों का प्राकर्यक होना अत्यन्त आवश्यक है अन्यथा वे अधिक प्रभावशाली नहीं होंगे। इस दृष्टि से कर्मचारियों को पुस्तकालय में जाने के लिए भी प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

4 **पत्राचार पाठ्यक्रम (Correspondence Courses)**—संगठन के अधिकारी कर्मचारी व्यापक क्षेत्र में रहते हैं। उनको काम में बाधा पहुँचाए बिना ही प्रशिक्षण देने के लिए पत्राचार विधि काम में लाई जाती है। प्रशिक्षण का यह प्रकार अधिक सन्तोषजनक नहीं होता क्योंकि इसे संचालित करने में बहुत व्यय करना पड़ता है और व्यक्तिगत विचार-विमर्श तथा विचारों का आदान-प्रदान नहीं हो पाता। अतः इसे केवल वही अपनाया जाता है जहाँ दूसरे तरीके काम में नहीं आ सकते।

5 **श्रव्य-दृश्य साधनों का उपयोग (Use of Audio-Visual Aids)**—जब कर्मचारी कार्य के रेखाचित्रों को देखकर तथा श्रव्य रूप में प्रस्तुत करने में रुचि लेते हैं तो उनके प्रशिक्षण का यह तरीका उपयोगी होता है। इसमें उनको चित्र, नक्शे एवं चलचित्र आदि के द्वारा प्रशिक्षण दिया जाता है। रेडियो, टेलीविजन, रिकार्ड एवं चलचित्रों के द्वारा कर्मचारियों में भावनात्मक उत्साह जाग्रत किया जाता है।

6 **अन्य विधियाँ (Other Methods)**—प्रशासनिक संगठनों में अधिकारियों को प्रशिक्षित करने की एक मुख्य विधि यह होती है कि उनके लिए प्रशिक्षित होने

का अनुकूल वातावरण तैयार किया जाना है—एक तेज़ वातावरण जिसमें डर के स्थान पर आशा का संचार हो। कर्मचारियों के बीच मानवीय सम्बन्धों की वृद्धि पर जोर दिया जाना चाहिए। अधिकारियों को सच्ची प्रकार निर्देश लिखने, व्यापक एवं सरल संचार व्यवस्था रखने, सूचनाओं का आदान-प्रदान करने, प्रतिवेदनों को प्रिन्टिड करने आदि के लिए प्रेरणादायक किया जाना चाहिए। स्टाल (Stahl) के मतों में यह प्रतिश्रुति नहीं होगी कि जब स्टॉफ कबल प्रत्यक्ष प्रशिक्षण तकनीकी द्वारा ही विकास एवं प्रगति कर सकता है किन्तु इसके लिए उसे प्रत्यक्ष की दृष्टि में रहना होता है और उन सभी बायों को करना होता है जो इस प्रकार की प्रगति एवं विकास को आवश्यक, स्वाभाविक और सन्तोषजनक बनाए।¹

प्रशिक्षण के प्रकार (The Types of Training)

सरकारी अधिकारियों को दिए जाने वाले प्रशिक्षण को छोटे रूप में दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—

(1) अनौपचारिक प्रशिक्षण (Informal Training)

(2) औपचारिक प्रशिक्षण (Formal Training)

अनौपचारिक प्रशिक्षण (Informal Training)

यह प्रशिक्षण अनुभव पर आधारित होता है। इसमें व्यक्ति जब कार्य करता है तो वह स्वयं अपने आप सीखता चलता है। प्रशिक्षण की यह प्रक्रिया परम्परागत है और मात्र भी इसका प्रयोग किया जाता है। ग्लड्डन (Gladden) के मतानुसार 'यह दृश्य रूप से निर्विक-शास्त्रात्मक म किया जाता है कि नवागन्तुव को थोड़ा प्रारम्भिक परामर्श देकर कार्य पर भेज दिया है और उसे अपने साधियों की दशा पर छोड़ दिया जाता है जिन पर पहले से ही बहुत काम है।'² अनौपचारिक प्रशिक्षण की कुछ अपनी कमजोरियाँ होती हैं। इस प्रकार सीखना बड़ा कठिन तथा अधिक समय लेने वाला होता है। केवल योग्य शिक्षार्थी ही उसका लाभ उठा सकते हैं। साधारण कर्मचारी तो कुछ सीखने की अपेक्षा बुरी धारने विकसित कर लेता है। उसे निराशा एवं निरुत्साह ही प्राप्त होता है। यदि उसे कुछ प्रशिक्षण प्राप्त भी होता है तो वह बहुत घीमी प्रति में प्राप्त होता है। अनौपचारिक प्रशिक्षण का एक दूसरा रूप व्यक्तित्व सम्पर्क के रूप में होता है। इसमें नवनियुक्त अधिकारियों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वह अपने वरिष्ठ अधिकारियों से व्यक्तिगत सम्पर्क रखें, उनके निरास स्थान पर जाएँ, उनको कार्य-व्यवहार करता हुआ देखें और उसमें कुछ अनुभव एवं प्रशिक्षण प्राप्त करें।

प्रारम्भ में नवीन कर्मचारी पर किसी प्रकार के पूर्वाग्रह का प्रभाव नहीं रहता, इसलिए वह प्रत्येक सच्ची बात को सीखने के लिए उन्मुख रहता है। यह उन्मुखता सभी-सभी विरोध में भी परिवर्तित हो जाती है और अतीतम्य अधिकारी को कुछ

सिखाने की अपेक्षा उसके सीखने की सामर्थ्य को सीमित कर देनी है। मण्डल का यह कहना सही है कि “चूँकि इस प्रशिक्षण का सम्बन्ध कर्मचारी के नियमित कार्य से होना है, अतः वह अपने स्वयं के अनुभव के साथ सर्वोत्तम ढंग से लाभ उठा सकता है। इस सम्बन्ध में उस पर कोई दबाव नहीं होना इसलिए उसकी प्रेरणा स्वाभाविक होनी है। इसका प्रभाव चाहे अच्छा हो या बुरा, बढ़ता होता है।” प्रभौ-चारिक प्रशिक्षण के इस रूप की सफलता मुख्य रूप से तीन बातों पर निर्भर करती है। प्रथम, वरिष्ठ अधिकारी योग्य होना चाहिए, दूसरे, वरिष्ठ अधिकारी अनुभवशील होना चाहिए और तीसरे, नवनियुक्त अधिकारी के प्रति उत्तम रुचि होनी चाहिए। जब उच्च अधिकारियों पर कार्यभार बहुत रहता है तो वे प्रभौनिकों के प्रशिक्षण पर पर्याप्त ध्यान नहीं दे पाते और अन्ततोगत्वा अधीनस्थ को ‘प्रयत्न और मूल’ द्वारा ही सीखना होता है। इस सम्बन्ध में ए. डी. गोरवाला का यह सुक्रान्त सारांशीय है कि कुछ वरिष्ठ अधिकारी केवल अधीनस्थ अधिकारियों के प्रशिक्षण हेतु ही नियुक्त किए जाने चाहिए।

औपचारिक प्रशिक्षण (Formal Training)

औपचारिक प्रशिक्षण एक व्यवस्थित तथा निर्धारित रूप में अधीनस्थ अधिकारियों को उनके कार्य में कुशलता प्रदान करता है। प्रभौचारिक प्रशिक्षण की कमियों को औपचारिक प्रशिक्षण द्वारा दूर किया जाता है। यद्यपि प्रशिक्षण इन दोनों रूपों के बीच कोई स्पष्ट विभाजक रेखा नहीं खींची जा सकती, फिर भी जागरूकता, सोद्देश्य प्रयत्न आदि कुछ बातों के आधार पर दोनों में बीच भेद प्रदर्शित किया जा सकता है। औपचारिक प्रशिक्षण समय की दृष्टि से, प्रक्रिया की दृष्टि से एवं विषय की दृष्टि से अनेक प्रकारों में विभाजित किया जा सकता है। अधिकांश के अनुसार प्रशिक्षण की कुछ योजनाएँ अंतरकालीन होती हैं जबकि अन्य प्रशिक्षण योजनाएँ दीर्घकालीन होती हैं। उद्देश्य की दृष्टि से भी यह देखा जा सकता है कि प्रशिक्षण प्रशामकीय है अथवा तकनीकी या व्यावसायिक या लिपिक वर्ग का है या अधिकांश रीति का है अथवा पर्यवेक्षकों के लिए है। औपचारिक प्रशिक्षण के विभिन्न रूपों को मोटे तौर से निम्नलिखित शर्तों में विभाजित किया जा सकता है—

- (A) प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण (Pre-entry Training),
- (B) सेवाकालीन प्रशिक्षण (In service Training) और
- (C) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post entry Training)।

प्रशिक्षण के ये रूप अत्यन्त व्यापक हैं। इनके अन्तर्गत हम प्रशिक्षण के अन्य अनेक रूपों का अध्ययन कर सकते हैं।

प्रशिक्षण की समस्याएँ (The Problems of Training)

लोक प्रशासन में अधिकारियों एवं कर्मचारियों के प्रशिक्षण से सम्बन्धित अनेक समस्याएँ हैं जिनकी व्यवहृतता करने पर कोई भी प्रशासन अधिकारी मनुष्य तक सफल रूप से कार्य नहीं कर सकता। एक मूल समस्या यह है कि योग्य एवं क्षमतावान्

प्रशिक्षक नहीं मिल पाते जो संगठन के कार्यक्रमकर्त्ताओं को नवीन ज्ञान प्रदान करने के साथ-साथ उनकी व्यवहार-सम्बन्धी समस्याओं में रुचि लें। प्रशिक्षणार्थियों को क्या विषय पढ़ाया जाना चाहिए, यह भी एक प्रमुख समस्या है। पाठ्यक्रम निर्धारित करना बड़ा कठिन कार्य है क्योंकि कुछ विषय ऐसे होते हैं जिनको कुछ दृष्टियों से पढ़ाया जाना आवश्यक होता है किन्तु अन्य दृष्टियों से वे कुशल अनुपयोगी और कभी-कभी हानिकारक बन जाते हैं। प्रावधानियों के आधार पर पाठ्यक्रम का निश्चय एक महत्वपूर्ण किन्तु कठिन कार्य है। यह कार्य भी यदि ही जाए तो अन्य समस्या यह उत्पन्न है कि इन पाठ्यक्रम को किस प्रकार प्रशिक्षणार्थियों के विचार एवं व्यवहार में लाया जाए कि वे संगठन के लिए उपयोगी बन सकें। प्रशिक्षण की तकनीकें एक तरीके, उनकी उपयोगिता एवं साधकता का निश्चय करने में सम्पन्न महत्वपूर्ण होने हैं। प्रशिक्षण व्यक्तिगत आधार पर दिया जाए अथवा सामूहिक आधार पर, यह भी ऐसा प्रश्न है जिस पर विचार किया जाना जरूरी होता है।

व्यक्तिगत प्रशिक्षण में अनेक बानें स्वयं प्रशिक्षक स्पष्ट नहीं कर पाना और कुछ को प्रशिक्षणार्थी नहीं समझ पाना। दूसरी ओर जब प्रशिक्षण सामूहिक रूप में दिया जाना है तो प्रशिक्षण प्राप्तकर्त्ताओं के बीच अनौपचारिक सम्बन्ध नहीं रह पाते और ऐसा होने पर प्रशिक्षक एवं प्रशिक्षणार्थी दोनों को कठिनाई होती है। सामूहिक प्रशिक्षण में समूह के समायोजन की समस्या (Problem of Group Adjustment) भी अत्यन्त महत्वपूर्ण है। प्रशिक्षण में कुछ व्यावहारिक कठिनाइयाँ भी आती हैं। यह तय करना कभी-कभी मुश्किल होता है कि दिया जाने वाला प्रशिक्षण उपयुक्त है या नहीं। साथ ही प्रशिक्षण का समय कितना होना चाहिए, यह भी एक महत्वपूर्ण प्रश्न है। प्रशिक्षण के सन्धे समय को संगठन बढ़ाकर नहीं कर सकता और कम समय में दिया जाने वाला प्रशिक्षण प्रभावहीन हो सकता है।

कम समय के प्रशिक्षणों में यह समस्या रहती है कि अब तक प्रशिक्षणार्थी अपने प्रशिक्षण का लक्ष्य, विषय, प्रक्रिया, सामग्री की जानकारी भी पूरी तरह प्राप्त नहीं कर पाता तब तक उनके प्रशिक्षण-आय समय समाप्त हो जाता है। ऐसी स्थिति में संगठन एवं प्रशिक्षणार्थी दोनों की दृष्टि में प्रशिक्षण अनुपयोगी एवं निरर्थक बन जाता है और उसे देने वाले तथा लेने वाले दोनों ही उद्देश्य की दृष्टि से दोगले लगते हैं। प्रशिक्षण से सम्बन्धित एक अन्य समस्या बालावरण की है। क्या एक बन्द कमरे में दिया गया प्रशिक्षण उपयोगी रहेगा अथवा ऊँचे-ऊँचे निदानों का अध्ययन व्यावहारिक जीवन में कुछ सफल होया अथवा सफल प्रशिक्षण को सार्थक बनाने के लिए केवल 'कार्य' पर ही बल दिया जाना चाहिए? ये प्रश्न अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं और ये मगान रूप से प्रशिक्षक, प्रशिक्षणार्थी और संगठन तीनों के ही महिम्न को सन्धित रखते हैं।

टोरपे का मत

प्रशिक्षण से सम्बन्धित अनेक प्रणामनिक समस्याएँ भी उत्पन्न होती हैं।

प्रशिक्षण कार्य से सलग कुछ महत्वपूर्ण समस्याओं का अध्ययन टोरपे (Torpey) न निम्नोक्ति प्रकार से किया है।¹

1. प्रशिक्षण कार्यक्रमों का अनुचित मूल्यांकन (Improper Evaluation of Training Programmes)—प्रशिक्षण की प्रभावशीलता एवं सफलता का निश्चय हमसे होता है कि प्रशिक्षण प्राप्त करने के बाद प्राप्तिकर्ता को क्या लाभ हुआ। यदि प्रशिक्षित होने के बाद उसे कोई आर्थिक लाभ नहीं होता या सम्मान प्राप्त नहीं होता तो वह उसमें उदासीन दृष्टिकोण अपनाएगा। इसी प्रकार यदि प्रशिक्षण कार्य के स्तर को ऊँचा नहीं उठाना, उसे मात्रा एवं गुण की दृष्टि से धारण नहीं बढ़ाता, तो सबलन उसमें किसी प्रकार की रुचि नहीं लेगा। प्रशिक्षण प्रदान करने के बाद प्रशिक्षक एवं प्रशिक्षणार्थी दोनों इस बात को भुला देते हैं। परन्तु यह होता है कि प्रशिक्षण कार्यक्रमों पर किया गया समय व्यर्थ चला जाता है। जहाँ सेवीवर्ग अधिकारियों का यह विश्वास होना है कि प्रशिक्षण प्रशिक्षण के लिए होना चाहिए वहाँ प्रशिक्षण द्वारा किन्हीं आवश्यकताओं की पूर्ति का कोई प्राप्ति ही नहीं उठता।

किसी भी संगठन में प्रशिक्षित सदस्यों की अधिक संख्या, उनकी सिखाए गए विषयों की मात्रा, प्रमाण-पत्रों की संख्या आदि का स्वयं में कोई महत्त्व नहीं होता और वे आवश्यक रूप से एक सफल प्रशिक्षण कार्यक्रम के प्रतीक नहीं हैं। प्रशिक्षण कार्यक्रमों का उचित मूल्यांकन करते समय प्रशिक्षक को कार्यक्रम के लक्ष्यों की दृष्टि में विस्तरेण करना चाहिए। स्टाब (Stahl) ने भी लिखा है कि प्रशिक्षण कार्यक्रम का मूल्यांकन उसके लक्ष्यों की दृष्टि से किया जाना चाहिए। उनके मतानुसार यह लक्ष्य तुरन्त (Immediate) का तथा दूरगामी दोनों ही प्रकार का हो सकता है। इस प्रकार वस्तुगत दृष्टि में किया गया मूल्यांकन भावी प्रशिक्षण कार्यक्रमों को प्रोत्साहन देना है।

मूल्यांकन करते समय प्रशिक्षण कार्यक्रम के परिणामों को देखना चाहिए। पर केवल परिणामों पर आधारित मूल्यांकन भी वैज्ञानिक नहीं कहा जा सकता क्योंकि कई बार अनेक अप्रत्यक्ष अवरोध प्रशिक्षण के एक श्रेष्ठ कार्यक्रम को भी परिणामों की दृष्टि से शून्य बना देते हैं। कई बार यह सुझाव दिया जाता है कि यह मूल्यांकन यदि प्रशिक्षण समिति द्वारा किया जाए तो उपयुक्त होगा। मूल्यांकन की प्रक्रिया को अनेक ऐसी घटनाओं द्वारा अभिन किया जा सकता है जिन पर नियंत्रण नहीं रखा जा सकता। उदाहरण के लिए, नई कार्यपालिका का बनना, बजट में कमी होना, समाचार-पत्रों की आलोचना, अन्य राजनीतिक क्रियाएँ आदि। फिर भी स्टाब की मान्यता ने अनुसार प्रशिक्षण का निश्चिन एवं वास्तविक मूल्यांकन करने के लिए लक्ष्य एवं उसके परिणामों पर केन्द्रित रहना कई बार अप्रत्यक्ष उपयोगी सिद्ध होना है।²

1 William G. Torpey op cit, pp 170-180

2 O. Stahl op cit, p 106

2 विभिन्न उच्च स्तर के प्रशासकों में प्रशिक्षण वृत्ति का अभाव (Lack of Training mindedness among Various Top-level Administrators)—कुछ प्रशासक इस प्रवृत्ति के होते हैं कि प्रशिक्षण कार्य को कानून समझते हैं। वे प्रशिक्षण-कार्यक्रमों को केवल इसीलिए समर्थन देने हैं क्योंकि ये लोकप्रिय हो चुके हैं, किन्तु अन्य आवश्यक सहयोग से वे हानि लीज लेते हैं। यदि किसी अधिकरण में कोई नया उच्चाधिकारी आया था जाए जो प्रशिक्षण कार्यक्रमों की उपयोगिता में विश्वास नहीं रखता तो वह अब तक चली आ रही प्रशिक्षण योजनाओं को छिन्न-भिन्न कर देगा। प्रशिक्षण कार्यक्रम के प्रति धरुचि का कारण कुछ भी हो सकता है। प्रायः ऐसा अधिकारी जो अपने परिश्रम और मेहनत से उच्च पद पर आया है और अपने प्रशिक्षण योजनाओं का कोई लाभ नहीं उठाया, वह दिन से इनका समर्थन नहीं करेगा। टोरप का कहना है कि किसी अधिकरण में प्रशिक्षण कार्यक्रम की सफलता के लिए उच्च प्रबन्ध की उसकी मूलभूत आवश्यकता पहचाननी चाहिए और उसे अपना हार्दिक समर्थन देना चाहिए।¹

3 प्रशिक्षण कार्य को एच देने में विधान सभाओं की धीमी गति (Slowness of Legislatures to Formalize the Training Function)—प्रशिक्षण कार्यक्रम के लिए कानूनी शक्ति प्रायः व्यवस्थापिकाओं द्वारा संसार किया जाता है किन्तु वे अपने कार्य में कई बार असफल रहती हैं। यही कारण है कि कई बार प्रशिक्षण की योजना को इस अवसर पर चुनौती दी जाती है कि प्रशिक्षण कार्यक्रम को संचालित करने के लिए साधनानि क पास पर्याप्त व्यवस्थानि शक्ति नहीं थी।

4 कर्मचारी के कार्यों और प्रशिक्षण कार्यों के बीच होता समन्वय (Loose Co-ordination Between Employment and Training Functions)—सर्वीयरों की भर्ती तथा उनके प्रशिक्षण की समस्याएँ परस्पर घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित हैं। यदि प्रयोग व्यक्तियों की भर्ती कर ली गई तो अन्त में अच्छा प्रशिक्षण कार्यक्रम भी उनको योग्य नहीं बना सकता। इसी प्रकार यदि प्रशिक्षण कार्यक्रम निरुद्ध हो तो भर्ती किए गए व्यक्ति की उत्कृष्ट योग्यताएँ भी कुण्ठित हो जाएंगी अतः यह जरूरी है कि भर्ती तथा प्रशिक्षणकर्ता दोनों के बीच उचित समन्वय हो। इस समन्वय का अभाव प्रशासन की एक महत्वपूर्ण समस्या है। इस समस्या का सम्बन्ध मानव शक्ति के उपयोग से है। एक दृष्टि में भर्ती एवं प्रशिक्षण दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं। एक की कमी को दूसरे द्वारा पूरा किए जाने की जरूरत की जाती है। उदाहरण के लिए, जहाँ योग्य कर्मचारी प्राप्त करना कठिन होता है वहाँ प्रशिक्षण कार्यक्रमों पर अधिक जोर दिया जाता है। कुल मिलाकर टोरप का यह कहना सत्य है कि सर्वीयरों प्रशासकों को भर्ती एवं प्रशिक्षण के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध को समझना चाहिए और इन क्रियाओं के बीच लगातार प्रभावशील समन्वय स्थापित रखना चाहिए।

5. सामान्य सेवीवर्ग कार्यों से प्रशिक्षण का प्रशासकीय पार्यवय (Administrative Separation of Training from General Personnel Functions)—प्रत्येक बार प्रशिक्षण कार्य को मेवीवर्ग कार्यों में प्रशासकीय रूप में पृथक् कर दिया जाता है अर्थात् सेवीवर्ग के कार्यों का प्रशासन एक प्रकार से होना है और प्रशिक्षण कार्यों का प्रशासन दूसरे प्रकार से। इस प्रकार के पार्यवय में प्रशिक्षण को एक ऐसे अधिकारी के हाथों में सौंप दिया जाता है जो मेवीवर्ग अधिकारी से स्वतन्त्र रहता है। प्रशिक्षण सेवीवर्ग से धनित रूप से सम्बन्धित कार्य है, अतः इसे अलग करके प्रत्येक गठनारम्भ अथवा अनावश्यक समस्याओं को जन्म दिया जाता है और गठन के एक रूप व्यवहार में बाधाएँ उत्पन्न की जाती हैं।

6. सेवाकालीन प्रशिक्षण कार्यक्रमों की प्रामाणिकता (Accreditation of In-service Training Courses)—जब तक प्रशिक्षण का कोई व्यावहारिक उपयोग नहीं होता, तब तक प्रशिक्षणार्थी उसमें अपना पूरा ध्यान एवं शक्ति नहीं लगा पाता। यदि सेवाकालीन प्रशिक्षणों को पदोन्नति प्राप्ति की दृष्टि से महत्व नहीं दिया जाता तो प्रशिक्षित व्यक्ति को घोर निराशा होती है। प्रत्येक प्रशासकीय गठनो में यह सामान्य प्रवृत्ति है कि पदोन्नति करते समय केवल प्रशिक्षण की योग्यता का आधार नहीं बनाया जाना। यदि एक प्रशिक्षित व्यक्ति को पदोन्नति का अवसर दिया जाता है तो इसके दूसरे कई कारण होते हैं न कि यह उसने प्रशिक्षण प्राप्त किया है।

इस समस्या का समाधान करने के लिए प्रायः यह सुझाया जाता है कि प्रशिक्षण अधिकारियों तथा सेवीवर्ग अधिकारियों में बीच इस प्रकार का सम्बन्ध होना चाहिए कि समुचित प्रशिक्षण प्राप्त कर लेने के बाद एक व्यक्ति को पदोन्नति तथा प्रमोशन का पात्र मान लिया जाए। प्रशिक्षण कार्य को पदोन्नति कार्यक्रम अभिकरण का एक अभिन्न अंग बना देना चाहिए।

7. कार्यभार (Work-load)—कुछ अधिकारियों में कार्यभार इतना अधिक होता है कि पर्यवेक्षक एवं कर्मचारी दोनों ही यह अनुभव करते हैं कि प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भाग लेने के लिए उनके पास समय नहीं है। प्रशिक्षण अपने वर्तमान कार्य को रोक कर ही प्राप्त किया जा सकता है और इसके लिए गठन के उच्चाधिकारी एवं स्वयं प्रशिक्षणकर्त्ता भी कई बार तैयार नहीं होते किन्तु व्यावहारिक वास्तविकताएँ इससे भिन्न हैं। अध्ययन करने पर ज्ञात हुआ है कि जब पर्यवेक्षकों एवं कर्मचारियों को प्रशिक्षित कर दिया जाता है तो वर्तमान एवं भविष्य में कार्य का गुण एवं मात्रा बढ़ जाती है।

8. मर्दों का अभाव (Lack of Funds)—प्रत्येक बार धन का अभाव प्रशिक्षण कार्यक्रमों की सफलता को मन्द कर देता है। जब इन कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने के लिए पर्याप्त स्टॉक नहीं दिया जाता या प्रशिक्षणार्थियों के कार्य को सम्पन्न करवाने के लिए अन्य व्यक्तियों को नियुक्त नहीं किया जाता या प्रशिक्षण के लिए आवश्यक साधन एवं सामान नहीं जुटाए जाते तो इन कार्यक्रमों की सफलता

संश्लिष्ट बन जाती है। जब प्रतिदिन के कार्य को मण्डादिन करने के लिए सगठन में पर्याप्त कर्मचारी उपलब्ध नहीं होने लगे तो इन प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों में शामिल होने के लिए नियमित रूप से सदस्य नहीं मिल पाते। इसी प्रकार आवश्यक वस्तुओं का प्रभाव प्रशिक्षकों को वह प्रशिक्षण देने से रोक सकता है या घमिकरण के लिए अत्यन्त आवश्यक है। टोस्ले का यह कथन यथार्थ है कि बिना पर्याप्त प्रशिक्षण के स्टॉक, नियोजन, खेती के लिए सहयोग, समन्वय एवं मूल्यमूलन प्रक्रियाओं में बाधा उत्पन्न होती है।¹

प्रशिक्षण की प्रक्रिया में पर्याप्त व्यय की आवश्यकता होती है। इसमें व्यय किया गया धन उसी समय कोई साम प्रदान नहीं करता। नत्कान की दृष्टि से तो वह अत्यन्त हानिकारक प्रतीत होता है किन्तु भविष्य की दृष्टि से हम इसे उपयोगी मान सकते हैं। प्रशिक्षण कार्यक्रमों को संचालित करने के लिए एक मानी के जैसा धर्म चाहिए, क्योंकि फल का वृक्ष आरोपित करने में मानी को पर्याप्त परिश्रम करना पड़ना है और एक लम्बे समय तक उसे कोई फल प्राप्त नहीं होना। वह सारा धन भविष्य की घमाओं के पीछे ही करना है। कुछ अभिकरणा में प्रशिक्षण कार्यक्रमों का भविष्य भी ऐसा नहीं होना कि जो आदिम दृष्टि से उपयोगी माना जा सके। कारण चाहे सही हो या गलत, बुद्धिपूर्ण हो अथवा बुद्धिहीन, किन्तु यह एक तथ्य है कि जब तक पर्याप्त धन प्रदान नहीं किया जाएगा, तब तक प्रशिक्षण के सफल, सार्थक एवं प्रभावशील होने की सम्भावना नहीं रहती।

भारत में लोकसेवकों के लिए प्रशिक्षण व्यवस्था

(Training of Public Personnel in India)

• परीक्षाओं द्वारा उच्च लोकसेवा के लिए जो स्नातक चुन जाते हैं उन्हें प्रशिक्षण के लिए भेज दिया जाता है। भारत में केन्द्रीय संस्थागत प्रशिक्षण (Central Institutional Training) और माथ ही काम पर प्रशिक्षण (On the Job Training) की पद्धति अपनाई गई है। इस कार्य के लिए एक राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी (National Academy of Administration) है, जहाँ पर सभी चुने हुए प्रत्याशियों को एक दिग्विध प्रशिक्षण के लिए भेजा जाता है। फिर भिन्न सेवाओं के लिए वृक्ष-वृक्ष प्रशिक्षण स्कूल हैं जिनमें उन सेवाओं के लिए चुने गए प्रत्याशी व्याख्याता के रूप में औपचारिक अनुदेश (Formal Instructions) प्राप्त करते हैं। इतना प्रशिक्षण पा चुकने के बाद उन्हें कार्यक्षेत्रों में भेजा जाता है जहाँ वे व्यावहारिक रूप में कार्य करते हैं। इस प्रकार काम पर प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं। प्रशिक्षण में पुनर्चर्चा पाठ्यक्रमों (Refresher Courses) के उपयोग द्वारा लोक-सेवकों के ज्ञान और कुशलता को अद्यतन बनाए रखने का प्रयत्न किया जाता है।

सर्वप्रथम 1954 के अधिनियम में राज्य सरकारों को ऐत आदेश दिए गए थे जिनमें प्रमुख भारतीय सेवाओं और केन्द्रीय सेवाओं (वर्ग प्रथम) के पदाधिकारियों

के प्रतिनव पाठ्यक्रमों (Refresher Courses) के प्रबन्ध सम्बन्धी एक योजना प्रस्तावित की गई थी। 1957 में इस दिशा में प्रारम्भिक कदम उठाया गया और उन आई ए एम पदाधिकारियों के लिए जो छः से दस वर्ष तक की नौकरी कर चुके हो शिमला में आई ए एस स्टाफ कॉलेज (I A S Staff College) में प्रतिनव पाठ्यक्रम आरम्भ किए गए। इसके बाद ही अग्रे, 1958 में गृह मंत्री ने यह निर्णय घोषित किया कि जॉर्ज ही एक 'राष्ट्रीय प्रशिक्षण संस्थान' (National Academy of Training) की स्थापना की जाएगी। तत्पश्चात् विभिन्न मन्त्रालयों की आमन्त्रित किया गया कि वे विभिन्न सेवाओं के पदाधिकारियों के प्रशिक्षण मस्या की स्थापना में सहमत हो गए और तब जुलाई, 1959 में दिल्ली में आई ए. एस. प्रशिक्षण स्कूल में एक समुक्त पाठ्यक्रम आरम्भ कर दिया गया, जिसमें निम्नलिखित प्रयोगों के पदाधिकारी भाग लेने लगे —

- (1) भारतीय प्रशासकीय सेवा (Indian Administrative Service)
- (2) भारतीय विदेश सेवा (Indian Foreign Service)
- (3) भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा सेवा (Indian Audit & Accounts Service)
- (4) भारतीय सुरक्षा सेवा (Indian Defence Accounts Service)
- (5) भारतीय डाक सेवा (Indian Postal Service)
- (6) भारतीय आयकर सेवा (Indian Income-Tax Service)
- (7) भारतीय आयात कर तथा आबकारी सेवा (Indian Customs & Excise Service)

मौलिक पाठ्यक्रमों के प्रारम्भ होने के तुरन्त बाद गृह प्रशासन ने यह निर्णय लिया कि दिल्ली के आई ए एम प्रशिक्षण स्कूल और शिमला के आई ए एस स्टाफ कॉलेज को आगत में समुक्त कर दिया जाए और मसूरी में राष्ट्रीय प्रशिक्षण प्रकादमी की स्थापना की जाए। इसके पश्चात् ही एक सितम्बर, 1959 से मसूरी में यह प्रकादमी कार्य करने लगी।

इस पृष्ठभूमि के उपरान्त उपयुक्त होता कि हम भारत में प्रशिक्षण के प्रकार और विभिन्न लोकसेवाओं के लिए प्रशिक्षण व्यवस्था पर दृष्टिपात करें।

प्रशिक्षण के प्रकार

भारत में प्रशिक्षण के प्रकारों पर डॉ. अवस्थी एम माहेश्वरी ने ऐतिहासिक पृष्ठभूमि सहित जो प्रकाश डाला है उसका सारार्थ इस प्रकार है—

प्रशिक्षण औपचारिक या अनौपचारिक दोनों ही प्रकार का हो सकता है। अनौपचारिक प्रशिक्षण तब प्रशिक्षण है जिसमें कार्य करके चुटियों में सीखकर एवं प्रशिक्षण के माध्यम से प्रशासकीय कुशलता प्राप्त की जाती है। चूंकि अनौपचारिक प्रशिक्षण अप्रत्यक्ष रूप से दिया जाता है, अतः यह प्रशिक्षणार्थी के मन पर गहरा

प्रभाव छोड़ना है। कर्मचारी तथा उनके वरिष्ठ अधिकारियों के बीच दैनन्दिन सम्बन्धों, सम्पर्कों तथा कर्मचारी वर्ग की बैठकों, कर्मचारियों के संगठन के समाचार-पत्रों तथा प्रकाशनों, व्यावसायिक सघों का बैठकें तथा उस साहित्य के पढ़ने और अध्ययन करने से, जो कर्मचारी स्वयं अपने मन्त्रालय में या अपने पर्यवेक्षक के सुझाव पर प्रयोग में लाते हैं, प्रशिक्षण प्राप्त हो जाता है। चूंकि ऐसे प्रशिक्षण का सम्बन्ध कर्मचारी के नियमित कृत्यों से होना है, अतः वह उसे अपने निजी अनुभव से समुक्त करके उसका सर्वोत्तम लाभ उठा सकता है। चूंकि हमारे बारे में कोई बाध्यता नहीं है, अतः इसकी प्रवृत्ति सकारात्मक होनी है। इसका प्रभाव गहरा होना है, चाहे वह अच्छा हो या बुरा। इसी प्रकार के प्रशिक्षण की रीति अंग्रेजों ने भारत में अपनाई थी। नवनिर्मुक्त लोकसेवक को इसके लिए प्रोत्साहित किया जाता था कि वह प्रायः जिलाधीश के निवास स्थान पर जाया करे और उससे वैयक्तिक सम्पर्क बढ़ाए। प्रायः नवीन अधिकारी जिलाधीश के पास जाता था और अपनी सेवा के प्रारम्भ में कुछ दिनों तक जिलाधीश के साथ रहता था। दोरे के समय वह किसी वरिष्ठ अधिकारी के साथ हो लेता था तथा किसी वरिष्ठ ब-होबस्त अधिकारी के मार्गदर्शन में अपना बन्धोबस्त के मामलों सम्बन्धी विवादों को निपटाना था। इस प्रकार ज्ञान-बला का वस्तुतः प्रयोग करते और साथ ही उसका प्रयोग देश-पर उसे समझने का अवसर मिलता था। प्रायः वह छनपाने में ही कुछ घाटने तथा माप-इष्ट करना लेता था। प्रशिक्षण की ऐसी प्रणाली की प्रगति करते हुए ट्रेनेलियन (Training) में, जिसका नाम भारतीय लोकसेवा विभाग तथा उत्थान के साथ समिट रूप से समुक्त है, कहा था कि (भारत में) लोकसेवक की वास्तविक शिक्षा उस उत्तरदायित्व में निहित है जो उस पर उस छोटी-सी प्राप्ति में प्राप्त करना है। फलस्वरूप, उसके अन्तर्निहित कुछ प्रकट हुए बिना नहीं रहने; साथ ही लोकसेवाओं को कमजोर न करने का दायित्व उसके कर्तव्यों की विभिन्न तथा माप-परक प्रवृत्ति और उसके उन वरिष्ठों के उदाहरणों तथा उपदेशों में भी निहित होना है जो उसे एक अधीनस्थ अधिकारी की अंग्रेजी एक छोटे भाई के रूप में अधिक मानते हैं।

निरन्त्री अधीनस्थारिक प्रशिक्षण की अल्पमत सफलता उच्च पदाधिकारी की वरिष्ठता तथा अनुभव और नवनिर्मुक्त अधिकारी के प्रति उसकी दृष्टि पर निर्भर करती है। सरकारी बावों में असाधारण दृष्टि होने के फलस्वरूप वरिष्ठ अधिकारी अब इनके व्यस्त रहते हैं कि व्यावहारिक प्रशिक्षण हेतु उनके पास भेजे गए युवक अधिकारियों पर वे पर्याप्त ध्यान तथा समय नहीं दे पाते। फलस्वरूप, नए अधिकारी अपने वरिष्ठ अधिकारियों के अनुभव का लाभ नहीं उठा पाते हैं, अतः विवश होकर उन्हें प्रयोग तथा उदाहरण की रीति द्वारा ही सीखना पड़ना है। यह स्थिति उत्साहवर्धक नहीं है। हम गौरवान्ता के इस सुझाव से सहमत हैं कि कुछ उपयुक्त वरिष्ठ अधिकारियों को (उनकी वरिष्ठता के होने हुए भी) कुछ दिनों में इसलिए भेजना चाहिए कि इन दिनों को युवकों के लिए प्रशिक्षण क्षेत्र बनाया जा सके।

औपचारिक प्रशिक्षण का उद्देश्य कर्मचारी के सेवाकाल में विभिन्न चरणों पर सुनिश्चित पाठ्यक्रमों द्वारा प्रकाशनीय कुशलता का संचार करना है। इस पर अब अधिकाधिक ध्यान दिया जा रहा है, क्योंकि अब प्रशासकों की संख्या बढ़ाने तथा उन्हें उन्नत करने की आवश्यकता अनुभव की जा रही है। परिणामतः औपचारिक प्रशिक्षण की पूर्ण अनिवार्यता औपचारिक प्रशिक्षण द्वारा पूर्ण की जानी चाहिए। यह आवश्यक है कि प्रशिक्षण योजनाएँ औपचारिक अनुदेश जारी करके चलाई जाएँ। यह प्रशिक्षण अनुदेश व्याख्यान तथा समूह चर्चा, सेमीनार प्रशासन के लिए विशिष्ट पाठ्यक्रम वित्तीय प्रबंध, सम्मेलन, निर्माणशाला तथा गोष्ठियों का आयोजन करके दिया जा सकता है।

(1) प्रवेश-पूर्व प्रशिक्षण (Pre entry Training)—लोकसेवकों के लिए प्रवेश-पूर्व प्रशिक्षण का महत्त्व दिन-प्रतिदिन बढ़ता जा रहा है। सेवा में प्रवेश करने से पूर्व ही उसके सम्बन्ध में उम्मीदवार द्वारा विश्वविद्यालय, मंजूर, प्रशिक्षण संस्था, पुस्तकालय आदि स्थानों पर जो प्रशिक्षण प्राप्त किया जाता है वह सब इस श्रेणी में आता है। शब्द 'प्रवेश पूर्व प्रशिक्षण' किसी बन्ध या व्यवसाय को संकेत नहीं करता। भारत में नागद ही कोई 'प्रवेश पूर्व प्रशिक्षण' योजना हो परन्तु राजस्थान सरकार ने प्रवेश-पूर्व प्रशिक्षण का एक आश्चर्यजनक उदाहरण प्रस्तुत किया है। इस प्रकार सरकार द्वारा 1960 में तब किया गया था कि जो उम्मीदवार सचिवालय तथा व्यवसाय प्रशिक्षण के जूनियर डिप्लोमा कोर्स में 65 प्रतिशत या इससे अधिक अंक प्राप्त करेंगे, उच्च श्रेणी के लिपिकों के पदों पर नियुक्त किया जाएगा। यह परीक्षा जुलाई, 1959 में राजस्थान विश्वविद्यालय के सहयोग से प्रारम्भ की गई थी।

(2) पुनरावलोकन प्रशिक्षण (Orientation Training)—पुनरावलोकन प्रशिक्षण का उद्देश्य नव-नियुक्त कर्मचारी को कार्य सम्बन्धी बुनियादी प्रवृत्तियों, उसके नवीन पर्यावरण, समूह तथा उसके लक्ष्य से परिचित कराना होता है। भारत में 'पुनरावलोकन प्रशिक्षण' महत्त्वपूर्ण बनता जा रहा है नाकि नीकरवाही, विशेषकर ग्राम्य नीकरवाही, नवीन उत्तरदायित्वों में ताल-मेज मिलाकर चल सके। मसूरी में माधुदायिक विकास अध्ययन तथा अनुसन्धान का केन्द्रीय विद्यालय विशेष रूप से इसी समस्या के समाधान में व्यस्त है।

(3) सेवाकालीन प्रशिक्षण (In-Service Training)—सेवाकालीन प्रशिक्षण के साथ दो लक्ष्य होते हैं—पहला, कर्मचारी को अच्छे-बुरे प्रयत्नों के लिए प्रेरणाहित करना; और दूसरा, अपने कार्यपालन की सुधारने में उनकी सहायता करना। भारतीय भर्ती प्रणाली में, जिसके अन्तर्गत सामान्य योग्यताएँ रखने वाले युवकों को लोकसेवकों के लिए चुना जाता है, उच्चतर सेवाओं के लिए सेवाकालीन प्रशिक्षण की एक व्यापक योजना की व्यवस्था की गई है, और कुछ ही वर्षों में उच्चतर सेवाओं के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रमों का एक जाल-सा बिछ गया है।

(4) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post entry Training)—प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण तथा सेवाकालीन प्रशिक्षण के मध्य स्पष्ट भेद नहीं है, और मिल्टन एम मेणले ने इस भेद का वर्णन करते हुए कहा कि 'प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण यद्यपि बहुत प्रथो में कर्मचारी के कार्य से प्रत्यक्ष सम्बन्धित नहीं है किन्तु संगठन के लिए यह अवश्य ही सहायक सिद्ध होता है। नौक निर्माण या गजमार्ग विभाग में किसी विशेषज्ञ कर्मचारी के लिए अभियान्त्रिकी में प्रशिक्षण इस प्रकार के प्रशिक्षण का एक उदाहरण है। इस दृष्टान्त में कर्मचारियों से सम्बन्धित कार्य या लोक-प्रशासन में दिए गए प्रशिक्षण को सेवाकालीन प्रशिक्षण समझा जा सकता है; फिर भी हमारे इस उदाहरण में अभियान्त्रिकी प्रशिक्षण में सेवाकालीन प्रशासन के निकट रूप में सम्बन्धित कर्मचारी के प्रशिक्षण में अधिक मूल्यवान है।' यद्यपि प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण का एकदम सीधा सम्बन्ध कर्मचारियों के कार्य से नहीं होता है फिर भी यह संगठन के काम की वस्तु है। भारत में प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण की आवश्यकता को अधिकारिक अनुभव दिया जा रहा है। इसका मूल्य इस बात से मिलता है कि केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के अध्ययन हेतु छुट्टी सम्बाधी व्यवस्था को अधिक उदार बना दिया गया है। 1961 में केन्द्रीय सरकार ने निश्चय किया था कि अध्ययन के लिए छुट्टी केवल ऐसे व्यक्तियों के लिए ही दी जा सकती है जो भले ही कर्मचारी के कार्य से निकट या सीधा सम्बन्ध न रखने हो किन्तु लोकसेवा के रूप में उसकी योग्यताओं में सुधार हेतु सहायक हों और उसे इस योग्य बनाने का कि वह लोकसेवा की अन्य शाखाओं में कार्य करने वाले कर्मचारियों को सहयोग दे सकें।

कार्मिक एवं प्रशासनिक सुधार विभाग
(गृह मन्त्रालय) का प्रशिक्षण विभाग

इस विभाग का प्रशिक्षण प्रभाग मुख्यतः लोक-प्रशासन तथा सामान्य प्रबंध के क्षेत्र में प्रशिक्षण नीतियाँ तैयार करने और प्रशिक्षण कार्यक्रमों का समन्वय करने के लिए उत्तरदायी है, जिसका उद्देश्य प्रशासनिक कार्यकुशलता में सुधार लाना तथा उसे अधिक दृढ़ बनाना है ताकि विभाग कार्यक्रमों के द्वारा तीव्रगति से जनता की आकांक्षाओं को पूरा करने के लिए भारतीय प्रशासन को पुनर्बनाया जा सके।

प्रशिक्षण प्रभाग की जिम्मेदारी—केन्द्रीय सरकार को सामान्य प्रशिक्षण नीतियाँ तैयार करना, राज्य सरकारों की अपनी प्रशिक्षण नीतियों तथा कार्यक्रमों के प्रतिपादन में सहायता करना, प्रशिक्षण की आवश्यकताओं का पता लगाना, विशेष प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार करना तथा उनका संचालन करना और प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लिए सम्पादकों तथा संगठनों को सहायता उपलब्ध कराना है। यह सीधे तौर पर बड़ादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासन परीक्षा, मसूरी और सचिवालय प्रशिक्षण तथा प्रबंध प्रशासन, नई दिल्ली के प्रशासन के लिए भी उत्तरदायी है। वर्ष 1981 में भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली भी इस विभाग के नियन्त्रणाधीन था तथा है। प्रशिक्षण प्रभाग, भारतीय सहयोग के लिए अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों के

साथ समन्वय करने के लिए केन्द्रीय सरकार ने एक मॉडल एजेंसी के रूप में भी कार्य करता है।

प्रशिक्षण नीतियों का निरूपण—प्रशिक्षण प्रमाण केन्द्रीय मन्त्रालयों, विभागों और सर्वोच्च प्राधिकरणों के परामर्श में एक विस्तृत प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार करता है।

इस योजना की मुख्य विशेषताएँ निम्न प्रकार हैं—

(1) **कार्यक्रम प्रशिक्षण**—केन्द्रीय सरकार के मन्त्रालय / विभाग अपने-अपने विभिन्न कार्यालय क्षेत्रों में प्रशिक्षण की आवश्यकताओं का पता लगाने तथा प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार करने और उन्हें संचालित करने के लिए उत्तरदायी हैं। प्रशिक्षण प्रमाण प्रशिक्षण की आवश्यकता का पता लगाते, प्रशिक्षण नीतियाँ तैयार करत और प्रशिक्षण पाठ्यक्रम की रचरचा तैयार करने में आवश्यक सहायता तथा सलाह देता है।

(2) **सामान्य प्रबंध प्रशिक्षण**—प्रशिक्षण प्रमाण सामान्य प्रबंध के क्षेत्र में (विभिन्न स्थापित सेवाओं के प्रारंभ 'क' तथा 'ख' अधिकारियों के लिए) प्रशिक्षण कार्यक्रमों की योजना बनाता है और उन्हें संचालित करता है। इस प्रशिक्षण का उद्देश्य जटिल प्रबंध कार्य की चुनौतियों का सामना करने के लिए मध्यस्थीय अधिकारियों को तैयार करना होता है।

(3) **समूह 'ग' तथा 'घ' के अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण**—प्रशिक्षण प्रमाण सचिवालय प्रशिक्षण तथा प्रबंध सस्मान व मध्यम में विभिन्न विभागों के समूह 'ग' तथा 'घ' कर्मचारियों को प्रशिक्षण हेतु प्रशिक्षण के लिए कार्यक्रमों की व्यवस्था करता है ताकि समूह 'ग' तथा 'घ' के अधिकारियों में कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिए मन्त्रालयों / विभागों में विवेकीकरण के आधार पर उपयुक्त प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालित किए जा सकें।

(4) **विदेशों में प्रशिक्षण**—कोषम्बो योजना के अधीन भारतीय लोकसेवा के अधिकारी विभिन्न विदेशी मन्त्रालयों तथा विश्वविद्यालयों में निम्न-भिन्न विषयों पर जन शक्ति विकास परियोजना में प्रशिक्षण प्राप्त करने हैं।

(5) **विदेशी प्रशासकों के लिए प्रशिक्षण**—यह विभाग विकासशील देशों के बीच तकनीकी सहयोग बढ़ाने के अपने प्रयास में एक घटक के रूप में विकासशील देशों के प्रशासकों को प्रशिक्षण देने में सक्रिय रूप से मग्न हुआ है। यह कार्य विकास प्रशामन प्रशिक्षण के क्षेत्र में निवासशील देशों के बीच तकनीकी सहयोग बढ़ाने के प्रयामों की नियमित विशेषता है। 1982-83 तक लगभग 50 विकासशील देशों से 350 से अधिक विकास प्रशामन के विभिन्न कार्यक्रमों में भाग लिया था।

(6) **स्थान (योजना) के अधीन कामियों का प्रशिक्षण**—योजना के कार्यक्रमों के लिए किए जाने वाले कामों के सम्बन्ध में प्रशिक्षण की आवश्यकताओं का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने के बाद 'विकास प्रशासन के लिए कामियों का

प्रशिक्षण के लिए योजना वर्ष 1976-77 से पाँचवी पंचवर्षीय योजना में एक योजना शामिल कर ली गई थी। इस योजना का विस्तार छठी पंचवर्षीय योजना में भी कर दिया गया है। केन्द्रीय और राज्य सरकारों तथा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों में बरिष्ठ तथा मध्य-स्तरीय अधिकारियों के भीतर योजना के कार्यान्वयन की क्षमता बढ़ाए जाने के विचार से विभिन्न प्दान परियोजनाओं की, योजना, निर्माण, मूल्यांकन, कार्यान्वयन, अनुभवण और मूल्यांकन के कार्यों में लगे हुए कामियों के लिए इस योजना के अधीन बहुत स प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए जा रहे हैं। इस योजना के अधीन शामिल किए गए अन्य कार्यक्रमों के क्षेत्र इस प्रकार हैं— प्रशिक्षणों का प्रशिक्षण, वित्तीय प्रबंध, निर्गमन योजना, कार्यक्रम मूल्यांकन, प्रबंध सूचना प्रणाली ज्ञान तथा लघु स्तर की योजना, लोकोपयोगिताओं का प्रबंध परिवर्तन प्रबंध तथा आदिवासी विकास प्रणाली आदि। वन्योपयोगों को लाने सहायता, शहरी वस्तियों में परिवहन व्यवस्था, पूँजीनिवेश के प्रस्तावों का मूल्यांकन और वन्य ऊर्जा मितव्ययता, भावी प्रबंध और प्रणाली विनियम पनुषन विकास मण्डल के गहनपुष्टि, जिला उद्योग केन्द्रों के मुद्दे, साम्य विकास की विशेष योजनाओं आदि जैसे महत्वपूर्ण विषयों पर अनुभव पर आधारित घनेक वन्यवासीन सगोष्ठियों का भी आयोजन किया जा रहा है। इन कार्यक्रमों को एक समुक्त समिति द्वारा घनिष्ठ रूप दिया जाता है जिसमें कामिक और प्रशासनिक विभाग के प्रशिक्षण प्रमाण, योजना आयोग तथा वित्त मंत्रालय के योजना वित्त प्रभाग व प्रतिनिधि शामिल होते हैं। यह समिति समुक्त सचिव (प्रशिक्षण) की अध्यक्षता में कार्य करती है।

(7) स्वायत्त संस्थाओं के सहयोग से कार्यकारी तथा प्रबंध विकास कार्यक्रम—केन्द्रीय सचिवालय सेवा के समूह 'क' अधिकारियों के लिए प्रान्तीय सेवाकापीन पुनर्चर्चा पाठ्यक्रम से सम्बन्धित प्रशासनिक सुधार आयोजन की निवारित के अनुसरण में प्रशिक्षण प्रमाण कार्यकारी तथा प्रबंध विकास कार्यक्रम का आयोजन करना है।

(8) प्रबंध कर्मों—केन्द्रीय विभागों, राज्यों तथा सरकारी उपक्रमों की प्रशिक्षण संस्थाओं को निम्ने उधार देने के लिए प्रबंध शिक्षा पुनर्वाप्य बनाए जाने से सम्बन्धित कार्य समय-सारणी के अनुसार घाते बढ़ रहा है। विदेश में बनाई गई प्रबंध निम्ने भारतीय परिस्थितियों के लिए अधिक अनुकूल नहीं होती। इस कमी को दूर करने के लिए इस विभाग ने देश की प्रतिष्ठित संस्थाओं के सहयोग में प्रबंध कर्म बनाने का काम हाथ में लिया है। 1982-83 के दौरान प्रशिक्षण विभाग ने 'मन्ना प्रबंध संस्थान' मद्रास के सहयोग से सरकारी तंत्र में लघुपरक प्रबंध' (मैनेजमेंट बाई ओवरेडिक्टिव इन कर्नेमन्ट सेंट धर) नामक एक निम्न बनाई। सरकार ने गेट / सी पी एम. का प्रयोग (यूज फॉर पी ई धर टी / सी पी एम एड कर्नेमन्ट), के नाम से एक टूनी निम्न बनाने का कार्य शुरू कर दिया गया है। इस विभाग ने प्रबंध विकास संस्था, गुडगांव द्वारा नियमित

योजना (कारपोरेट प्लानिंग) विषय पर फिल्म बनाने का प्रस्ताव स्वीकार कर लिया है। भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, दिल्ली ने एकीकृत परियोजना प्रबन्ध (इंटीग्रेटेड प्रोजेक्ट मैनेजमेन्ट) पर एक फिल्म बनाने का प्रस्ताव भेजा है जो इस विभाग के विद्यार्थी हैं।

(9) अनुसन्धान एवं मूल्यांकन—नामिक प्रशासन के बड़े क्षेत्रों जैसे मर्जी, पदोन्नति, निष्पादन मूल्यांकन, सर्वार्थ प्रबन्ध आदि में निरन्तर अनुसन्धान करने के लिए स्थायी व्यवस्थाएँ विद्यमान हैं। जिन क्षेत्रों की ओर ध्यान देने की आवश्यकता है उनका पता लगाने तथा उनमें सुधार करने के लिए आवश्यक उपायों के सुझाव देने हेतु विद्यमान नीतियों तथा पद्धतियों का आलोचनात्मक मूल्यांकन करने के प्रयास किए जाते हैं। मूल्यांकन किसी भी प्रशिक्षण प्रयत्न का महत्वपूर्ण अंग है। विभिन्न प्रशिक्षण संस्थाओं द्वारा अपने प्रशिक्षण कार्यक्रमों का मूल्यांकन करने के लिए अपनाई गई विभिन्न तकनीकों तथा पद्धतियों का पता लगाने के लिए सर्वेक्षण किया जाता है। इस प्रयोजन के लिए 1982-83 में एक प्रस्तावती तैयार की गई थी और 70 प्रशिक्षण संस्थाओं को भेजी गई थी जिनमें से 43 संस्थाओं ने उत्तर भेजे। इन संस्थाओं से प्राप्त उत्तरों का अब विश्लेषण कर लिया गया है और इस विषय पर एक रिपोर्ट शीघ्र प्राप्त हो जाएगी।

(10) प्रकाशन—यह विभाग समय-समय पर प्रकाशन निष्कलता रहता है। संस्थान मुख्य रूप से अपने प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भाग लेने वालों के लिए विभिन्न विषयों पर कई प्रकाशन तथा मोनोग्राफ समय-समय पर प्रकाशित करता रहा है।

प्रमुख प्रशिक्षण संस्थान

भारत में लोक सेवाओं के लिए जो प्रशिक्षण संस्थान हैं उनमें विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं—(1) लाल बहादुर शास्त्री प्रशासन अकादमी, मसूरी, (2) भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली, (3) मन्त्रिालय प्रशिक्षण तथा प्रबन्ध संस्थान, नई दिल्ली, (4) एडमिनिस्ट्रेटिव स्टॉफ कलेज, हैदराबाद, (5) नेशनल एग्जीक्यूटिव ग्रॉप एग्ज्युनिटी डेवलपमेन्ट, हैदराबाद, (6) पुतिम प्रशिक्षण महाविद्यालय, भादू।

(1) मसूरी की राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी को ही 2 जनवरी, 1972 से लाल बहादुर शास्त्री प्रशासन अकादमी कहा जाने लगा है। इसमें प्रशिक्षण के लिए शिक्षकों की एक स्टाई बण्डली है। उनके अतिरिक्त, यहाँ लोक प्रशासन के सारणीय संस्थान के सम्मानित अधिकाधिक और अन्य वरिष्ठ आगन्तुकों से भी व्याख्यान दिलवाए जाते हैं। भिन्न-भिन्न विषयों का एक-एक दस बनाकर सामूहिक अध्ययन होता है और पुस्तक समीक्षा विधि का भी प्रयोग किया जाता है। प्रशिक्षार्थियों में शारीरिक और मानसिक गुणों के विकास के लिए शारीरिक प्रशिक्षण, खेलकूद, निशानेबाजी, घुड़सवारी, तैराकी, मोटर-वाहन आदि की व्यवस्था है। भारतीय प्रशासन सेवा के पञ्जीकृत अधिकारियों के लिए 1960 से 'मैग्निटिक प्रशिक्षण

कार्यक्रम' भी लागू किया गया है जो इस प्रकार होता है—(i) परिवीक्षाधीन अधिकारी छ माह तक अनादमी में रहना है, (ii) सम्बन्धित राज्य में एक वर्ष तक प्रयोगात्मक प्रशिक्षण प्राप्त करना है, (iii) फिर छ माह के प्रशिक्षण के लिए अकादमी में पुन लौट आना है। अकादमी में तीन प्रकार के पाठ्यक्रमों का विधान है—(अ) भारतीय प्रशासन सेवा के अधिकारियों के लिए एकवर्षीय पाठ्यक्रम, (आ) जो दम या पन्द्रह साल की भारतीय प्रशासनिक सेवा कर चुके हैं उन वरिष्ठ अधिकारियों के लिए छ महीने का अभिनव प्रशिक्षण पाठ्यक्रम, (इ) अग्रिम मासिक सेवाओं और केन्द्रीय सेवाओं (प्रथम वर्गीय) के सभी अधिकारियों के लिए पाँच महीने का मध्युराज्य पाठ्यक्रम। इन सभी पाठ्यक्रमों का उद्देश्य प्रशिक्षणार्थियों के दृष्टिकोण को व्यापक बनाना है। प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों की प्रवृत्ति समन्वयवादी है।

(2) भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली द्वारा अल्पकालीन पाठ्यक्रमों को शासकीय सेवा में कार्यरत कर्मचारियों अथवा विश्वविद्यालय में शिक्षण कार्य में लगे व्यक्तियों के लिए संचालित किया जाता है। साधारणतया केन्द्र और राज्य सरकारों के उप-सचिव और अवर-सचिवों की श्रेणी के कर्मचारी इन पाठ्यक्रमों में भाग लेते हैं। मध्यम श्रेणी के अधिकारियों के लिए इस संस्थान के अभिनव पाठ्यक्रम बड़े लाभदायक सिद्ध हुए हैं। ये पाठ्यक्रम एक ओर तो पदाधिकारियों के साथ अपनी समस्याओं के विषय में विचार विनिमय का अवसर प्रदान करते हैं और दूसरी ओर समस्याओं के सम्बन्ध में कर्मचारियों को प्राप्तिवन्त विचारों के सम्पर्क में रखते हैं। सामान्यतः भारत सरकार के वरिष्ठ अधिकारी अथवा विषय विशेषज्ञ अपने व्याख्यानो से कर्मचारियों का प्रशिक्षण करते हैं। प्रशिक्षणार्थियों के लिए यह व्यवस्था भी है कि वे भारत सरकार के कार्यालयों को देखें और वहाँ की कार्य पद्धति देखकर अपने ज्ञान तथा अनुभव में वृद्धि करें। यह सम्पात आध्यक्षिक स्तर के प्रशासकों से लिए प्रशिक्षण प्रमाण द्वारा प्रायोजित कार्यकारी विकास कार्यक्रमों का केन्द्रबिन्दु है। भारतीय लोक प्रशासन संस्थान में प्रायोजित कार्यक्रम, विभिन्न केन्द्रीय अन्त्रागणों/विभागों, राज्य सरकारों सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों और केन्द्रीय तथा राज्य प्रशिक्षण संस्थाओं में कार्य कर रहे अधिकारियों के लिए तैयार किए जाते हैं। इन कार्यक्रमों की एक रूपरेखा इस प्रकार है—

(1) सक्रिय अनुसंधान तथा निष्कर्ष लेने सम्बन्धी कार्यक्रम, (2) प्रशासनिक नेतृत्व तथा व्यवहार सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (3) सफल परिवर्तन पर पाठ्यक्रम, (4) अभिनेत्र प्रबन्ध सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (5) जनजातीय विज्ञान प्रणाली सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (6) प्रशासनिक नेतृत्व तथा व्यवहार सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (7) सक्रिय अनुसंधान परिषद सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (8) प्रशिक्षण पद्धतियों तथा तकनीकों पर कार्यशाला, (9) कार्यक्षेत्र नीतियों तथा व्यवहार सम्बन्धी पाठ्यक्रम (10) विषय अध्ययन तथा अन्य प्रशिक्षण सम्बन्धी कार्यक्रम, (11) पश्विचिन्ता निर्माण तथा मूल्यांकन सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (12) प्रशासन विज्ञान सम्बन्धी

पाठ्यक्रम, (13) बजट तथा वित्तीय नियन्त्रण सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (14) सामग्री आयोजना सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (15) सक्रिय अनुसंधान परिचय सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (16) जिला आयोजना सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (17) वार्षिक प्रशासन सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (18) विधि और व्यवस्था प्रशासन में नगरपालिका के प्रयोग सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (19) प्रशासन में मानव-व्यवहार का पता लगाने सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (20) प्रशासनिक नेतृत्व तथा व्यवहार सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (21) जनजातीय विकास प्रशासन सम्बन्धी पाठ्यक्रम, (22) नीति-निर्माण तथा कार्यान्वयन सम्बन्धी पाठ्यक्रम, एवं (23) संगणक पद्धति, विज्ञापन तथा डिजाइन सम्बन्धी पाठ्यक्रम।

(3) सचिवालय प्रशिक्षण तथा प्रबन्ध संस्थान, नई दिल्ली द्वारा शाखा-अधिकारियों महायुक्तों और निम्न वर्गीय लिपिकों के लिए चुने गए कर्मचारियों को प्रशिक्षण दिया जाता है। इसका पुराना नाम केन्द्रीय सचिवालय प्रशिक्षण स्कूल था जिसकी स्थापना मई, 1948 में हुई थी। इस संस्थान में संगठन और रीतियों, कार्यालयों की कार्य प्रणाली, वित्तीय नियम, विनियम आदि का भी प्रशिक्षण दिया जाता है। प्रशिक्षण पूरा कर लेने के बाद प्रतिभागियों को व्यावहारिक प्रशिक्षण के लिए विभिन्न मन्त्रालयों में विभिन्न पदों पर नियुक्त किया जाता है। उच्च श्रेणियों में लगे कर्मचारियों के लिए यह संस्थान अतिरिक्त पाठ्यक्रमों का भी आयोजन करता है।

(4) एडमिनिस्ट्रेटिव स्टॉफ कॉलेज, हैदराबाद की स्थापना प्राथमिक शिक्षा सम्बन्धी अखिल भारतीय परिषद् की सिफारिश पर 1957 में की गई थी। यह दार्जिलिंग में होने के एडमिनिस्ट्रेटिव स्टॉफ कॉलेज के समूह में पर गठित है। प्रवर्तन (Prospectus) के अनुसार “यह कॉलेज ऐसे अध्ययन की व्यवस्था करता है, जिससे सार्वजनिक जीवन में संगठन और प्रशासन की प्रविधियों तथा विज्ञानों का अनुसंधान किया जा सके। कॉलेज प्रशासकीय क्षमता के अनुभवी निष्पादकों को निकट लावे का प्रयत्न करता है और उन्हें विभिन्न प्रशासकीय कार्य-प्रणालियों में परीक्षण का अवसर प्रदान करता है ताकि वे भविष्य में और उच्च दायित्वों के लिए अपने को तैयार कर सकें और इस कॉलेज की मान्यता है कि स्त्री-पुरुषों को जीवन के विभिन्न क्षेत्रों से—जैसे, निजी उद्योग, वाणिज्य तथा लोकसभा एक स्थान पर लाकर उनके अनुभवों तथा विचारों के आदान-प्रदान में अधिकतम सुविधा प्रदान करने की व्यवस्था की जानी चाहिए और इस प्रकार भाग लेने वाले व्यक्तियों के व्यक्तित्व को समृद्ध बनाया जा सकता है, तथा इससे विभिन्न उद्यमों में प्रशासकीय कुशलता अधिक बढ़ जाएगी और राष्ट्रीय स्तर पर उनकी उत्पादन क्षमता भी बढ़ जाएगी।” इस कॉलेज में नवागन्तुक प्रवेश नहीं पाते, यह अनुभवी पदाधिकारियों और प्रशासकों को ही विचार-विनिमय का अवसर देता है। प्रशासक गण केवल राजकीय क्षेत्रों के ही नहीं बल्कि व्यापार, उद्योग तथा ग्राम क्षेत्रों के भी हो सकते हैं। कॉलेज में यद्यपि अर्थशास्त्र, योजना, प्रबन्ध, हिमाब-मिताव, सविधान और सरकारी प्रशासन पर अधिकारी विद्वानों से व्याख्यान दिलाए

जाने हैं तथापि कोई नियमित अध्यापन-क्रम नहीं चलता। पाठ्यक्रम के मुख्य भाग सगवों की सरचना, आन्तरिक और बाह्य सम्बन्ध अर्थात् धर्म और प्रशासन तथा जीवन शक्ति से सम्बन्धित होते हैं।¹ प्रशिक्षण पद्धति सामूहिक विचार-विनिमय द्वारा अध्ययन करने की है। स्टॉक बलिज, हैदराबाद के प्रशिक्षण-कार्यक्रम का स्वरूप और विषय-वस्तु पाँच मुख्य बातों पर आधारित है—प्रथम, कुछ सामान्य समस्याएँ होती हैं। वे सभी प्रधानों के समक्ष चाहें वे किसी क्षेत्र में काम करते हैं परिवार्यन आती हैं। द्वितीय, प्रशासकों के वर्त्तमान सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रों में दिन-प्रतिदिन अटिल तथा वैमिश्रणपूर्ण होते जा रहे हैं। तृतीय प्रत्येक प्रकार के प्रशासकों को उन लोगों की तुलना में जो निजी क्षेत्र में तथा अन्य क्षेत्रों में सफल हैं, तथा सोझित की तुलना में, जो यथाथं भूमिका अदा करती पड़ती हैं, उसकी निरन्तर समीक्षा की आवश्यकता है। चतुर्थ, आज के अत्यन्त वैविध्यपूर्ण प्रशासनिक समाज में उद्देश्यों तथा सगठनों की चटितता में वृद्धि होने के कारण उनके अध्ययन के लिए रुढ़िवादी प्रणाली की अपर्याप्त विचारोत्तेजक एवं मोचदार प्रणाली की आवश्यकता है। पंचम, अध्ययन की प्रणाली ऐसी होनी चाहिए जो उन गुणों तथा गुणगताओं को प्रकट कर सके, जो ऐसे स्त्रियों या पुरुषों के लिए वांछनीय हैं और जो अपने अनुभव तथा योग्यता के कारण अपनी व्यापारिक सफलता के भावी विकास में एक प्रभावशाली भूमिका अदा करने के लिए आमन्त्रित किए जा सकें।²

(5) सामुदायिक विकास तथा पचावती कार्यक्रमों में सम्बद्ध मूल धारणाओं और उद्देश्यों की समुचित जानकारी बढ़ाने के लिए राज्य सरकारों की देखरेख में समन्वित प्रशिक्षण केन्द्र लोने गए हैं। वहाँ इन कार्यक्रमों से सम्बन्धित सगवों तथा गैर-सरकारी कार्यकर्ताओं को विभिन्न राज्य सरकारों की देख-रेख में प्रशिक्षण दिया जाता है।

इन प्रशिक्षण संस्थानों में सबसे ऊपर हैदराबाद का स्वायत्तशासी सामुदायिक विकास राष्ट्रीय संस्थान है जिसकी स्थापना जून, 1958 में मसूरी में की गई थी। 1964 में इसे हैदराबाद से आया गया और 1965 में इसे एक रजिस्टर्ड सोसायटी में बदल दिया गया।

यह सामुदायिक विकास संस्थान अपने चौहरे उद्देश्यों के व्यापक ढाँचे के भीतर कार्य करता है। इसके चौहरे उद्देश्य हैं—

(1) महत्वपूर्ण सरकारी कार्यकर्ताओं तथा गैर-सरकारी कार्यकर्ताओं को सामुदायिक विकास और पचावती राज के सिद्धान्तों तथा उद्देश्यों के बारे में अनुशिक्षण तथा प्रशिक्षण देने के लिए एक तीर्थ संस्था में रूप में कार्य करना,

(2) सामुदायिक विकास के माध्यम से बुनियादी सांभाजिक परिवर्तन पर विशेष बल देते हुए सामाजिक विज्ञान में अध्ययन तथा अनुसंधान के कार्यक्रम हाथ में लेना,

(3) देश के विभिन्न भागों में प्रशिक्षण केन्द्रों को जैसा कि मार्ग प्रदर्शन करना और उनके शिक्षक-वर्ग को प्रशिक्षण देना, और

(4) सामुदायिक विकास और पंचायती राज सम्बन्धी सूचना के लिए मोरन ग्रह के रूप में कार्य करना ।

इस संस्थान में सरकारी और गैर-सरकारी दोनों क्षेत्रों के प्रमुख सदस्यों को प्रशिक्षण दिया जाता है । यहाँ राज्य सरकारों को गुवाह-सेवा देने का कार्य भी किया जाता है । अध्ययन क्षेत्र में संस्थान का बुनियादी उद्देश्य 25-25 दिन के पुनरावलोकन पाठ्यक्रमों (Orientation Courses) को आयोजित करना है । इन पाठ्यक्रमों का मुख्य उद्देश्य न केवल सामुदायिक विकास और पंचायती राज की विचारधारा को समझना है बल्कि कर्मचारियों में विचारोत्तेजना उत्पन्न करना तथा विचार और अनुभवों का आदान प्रदान करना भी है । ये पाठ्यक्रम प्रशिक्षणाधियों को प्रशासन के साधारण कार्यों के प्रति नया दृष्टिकोण प्रदान करते हैं ।

(6) पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालय, झाबू की स्थापना सितम्बर, 1948 में हुई थी इसका उद्देश्य है भारतीय पुलिस सेवा में प्रविष्ट नवानुसूक्त का प्रशिक्षण । इसका प्रधान एक सेनाध्यक्ष (Commandant) होता है जिसकी सहायता के लिए उचित योग्यता प्राप्त अन्य प्रशिक्षक होते हैं । प्रशिक्षण विधि नहीं है जो मजदूरी के राष्ट्रीय प्रशिक्षण संस्थान की है, पर यहाँ प्रबंधात्मक और लोक प्रशासन विषयों की शिक्षा नहीं दी जाती । विशेष बल फौजदारी कानून और उसके व्यवहार की विधि, अपराध विज्ञान, शारीरिक व्यायाम, निशानेबाजी तथा धुइसबारी पर दिया जाता है । प्रशिक्षणाधियों को कुछ समय के लिए सैनिक दलों के साथ भेजा जाता है । प्रशिक्षण की समाप्ति के उपरान्त उन्हें चार से छ महीने तक जिला पुलिस विभाग में काम देकर प्रशिक्षित किया जाता है । छोटे-छोटे समय के लिए उन्हें घाने के मुख्य कौन्स्टेबल, नायब घानेदार, घानेदार तथा निरीक्षक के पदों पर नियुक्त किया जाता है ताकि पुलिस सेवा का व्यापक अनुभव उन्हें प्राप्त हो सके । तत्पश्चात् उन्हें उपधीक्षक (Dy S.P.) के पद पर नियुक्त किया जाता है ।

(ख) प्रमुख सेवाओं का प्रशिक्षण

देश के प्रमुख प्रशिक्षण संस्थानों का उल्लेख करने के उपरान्त हम अब कुछ प्रमुख सेवाओं के प्रशिक्षण को लेंगे—

(1) भारतीय प्रशासन सेवा के प्रशिक्षण (Training for I.A.S.)—
मजदूरी की राष्ट्रीय प्रशासन प्रकादमी में एक वर्ष के प्रशिक्षण के पश्चात् आई.ए.एस. के सभी परिवीक्षाधीन अधिकारी एक परीक्षा में भाग लेते हैं जिसका संचालन संघीय लोकसेवा आयोग करता है । इस परीक्षा में सफल होने और एक वर्ष या अधिकारह माह (राज्यों में वास्तविक नाम भिन्न-भिन्न हैं) की सेवा पूर्ण कर लेने के

वात उन्हें सेवा में स्थाई किया जाता है। उल्लेखनीय है कि अकादमी में प्राई एम के सदस्यों को जो प्रशिक्षण दिया जाता है उसे वे काम करने हुए प्राप्त करते हैं। पहले वर्ष प्रशिक्षण का एक नियमित कार्यक्रम होता है, तत्पश्चात् उन्हें एक अनुविमान सौंप दिया जाता है। प्रायः दो वर्षें काम करने के बाद उनका स्थानान्तरण एक जिले से दूसरे जिले में कर दिया जाता है। लगभग छठ्ठारह महीने के लिए उन्हें सचिव-सचिव (Under Secretary) के रूप में गवर्नरालय में कार्य करना पड़ता है और तब अन्त में उन्हें जिन्नाधीन बनाया जाना है। भारतीय प्रशासनिक सेवा (प्राई एम) का कोई भी पदाधिकारी प्रायः सेवा के छठे वर्ष में जिन्नाधीन के पद का कार्य भार सम्भालने के योग्य हो जाता है। इस समय तक वह प्रायः ऐसी योग्यता प्राप्त कर लेता है कि किसी सरकारी विभाग में कोई भी उत्तरदायित्व का पद सम्भाल सके।

(2) भारतीय विदेश सेवा का प्रशिक्षण (Training for I. F. S.)— भारतीय विदेश सेवा नवाग-तुकों को एक त्रि-वर्षीय प्रशिक्षण कार्यक्रम में होकर गुजरना पड़ता है। प्रशिक्षण का वर्तमान मुख्य कार्यक्रम, जैसा कि डॉ. आम्बरी ने लिखा है, इस प्रकार है—राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी, मसूरी में चार माह के आधारभूत पाठ्यक्रम का प्रशिक्षण अन्तर्राष्ट्रीय अध्ययन के भारतीय स्कूल नई दिल्ली में चार माह का प्रशिक्षण, विदेश मन्त्रालय में छ माह कार्य करना, और सैनिक इकाई तथा भारत दलान यात्रा, विदेश की मित्रता पर जाना ताकि विदेशी भाषा का अध्ययन एवं अन्य सामान्य प्रशिक्षण प्राप्त किया जा सके किन्तु इसकी अवधि एक वर्ष में अधिक नहीं होगी। फिलिस्ड समिति द्वारा भारत विदेश सेवा पर जो रिपोर्ट पेश की गई उसमें इस सेवा के सदस्यों के लिए प्रशिक्षण-कार्यक्रम की मोटी रूपरेखा इस प्रकार है—

(1) राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी में ऐसे पाठ्यक्रम का अध्ययन जिसमें सामाजिक एवं सांस्कृतिक इतिहास, राजनीतिक विद्वान्त, भारत का विधान और प्रशासन, कानून, अर्थशास्त्र और हिन्दी भी सम्मिलित हो।

(2) जिन्ना प्रशिक्षण।

(3) अन्तर्राष्ट्रीय अध्ययन स्कूल, अन्तर्राष्ट्रीय विधि एवं राजनय स्कूल तथा दिल्ली विश्वविद्यालय आदि में ऐसे पाठ्यक्रम का अध्ययन जिससे अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध और नगठन, अन्तर्राष्ट्रीय विधि और राजनय (Diplomacy), अन्तर्राष्ट्रीय अर्थशास्त्र व वाणिज्य हो।

(4) विदेश मन्त्रालय में कार्य का प्रशिक्षण तथा सामान्य परिचय प्राप्त करना।

(5) अपने भाषायी क्षेत्र के मिशन में तृतीय सचिव के रूप में परिबीक्षा पर।

4 माह

6 माह

6 माह

8 माह

12 माह

36 माह या

योग— 3 वर्ष

(3) भारतीय पुलिस से र के लिए प्रशिक्षण (Training for IPS)—भारतीय पुलिस सेवा में प्रवेश करने वालों के प्रशिक्षण के लिए 1948 में माउण्ट रोड में एक केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण कॉलेज (Central Police Training College) की स्थापना की गई जिसमें अध्ययन के मुख्य विषय थे हैं—दण्ड-विधि दण्ड प्रक्रिया, भारतीय संविधान, भारतीय सादम अधिनियम आदि। विशेष दल कमांड (ट्रिन) तथा हथियारों के प्रयोग पर दिया जाता है। प्रत्यक्ष-शासन बनाने का प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए उन्हें 'सैनिक इकाइयों' में भेजा जाता है। एक वर्ष प्रशिक्षण के उपरान्त उन्हें जिलों में भेजा जाता है जहाँ वे 'काम पर प्रशिक्षण' प्राप्त करते हैं। प्रशिक्षणार्थी वरिष्ठ जिला पुलिस अधिकारियों के मार्ग-दर्शन में अनेक अधीनस्थ अधिकारियों का कार्य करते अपने काम की शिक्षा प्राप्त करते हैं। लगभग एक वर्ष के इस प्रकार के प्रशिक्षण के उपरान्त ही एक भारतीय प्रशासन सेवा अधिकारी को सहायक पुलिस अधीक्षक के रूप में नियुक्त कर दिया जाता है।

भारत सरकार ने भारतीय पुलिस सेवा के परिवीक्षाधीनों के सम्प्राप्त प्रशिक्षण-पाठ्यक्रमों में जो समीक्षण किया है उसके अनुसार सिपडीकेट कार्य तथा वर्गीय-वादविवादों (Group Discussions) पर अधिक बल दिया जाता है। साथ ही अपराध मनोविज्ञान, अंतराध-अन्वेषण में सहायक वैज्ञानिक उपकरणों, भ्रष्टाचार का मुकाबला करने की रीतियों, अग्नि और सड़क से रक्षा आदि का अध्ययन भी सम्मिलित किया गया है।

(4) भारतीय लेखा परीक्षण तथा लेखा सेवा के लिए प्रशिक्षण (Training for Indian Audit & Accounts Service)—भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा सेवा से भर्ती होने वाले अधिकारियों को विभागीय प्रशिक्षण स्कूल, शिमला में एक वर्ष का प्रशिक्षण दिया जाता है। यह प्रशिक्षण उन्हीं विषयों में दिया जाता है जिनका परिवीक्षाधीनों के काम से प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है। पाठ्यक्रम के मुख्य विषय हैं, लेखक-परीक्षण, लेखांकन (Accounts), भारतीय संविधान, सहायक विधायन, दण्ड तथा स्थानीय विधियाँ, वाणिज्यिक बही-खाता, लेखा-महिताएँ (Account Codes), आचरणभूत नियम, प्रादेशिक भाषा आदि। प्रशिक्षणार्थियों को कार्य का व्यावहारिक अवकाश प्रयोगात्मक प्रशिक्षण देने के लिए विभिन्न लेखा-कार्यालयों और जिला राजकोषों में सम्बन्ध कर दिया गया है।

(5) आयकर सेवा के परिवीक्षाधीनों के प्रशिक्षण (Training for Income-Tax Probationers)—आयकर सेवा के परिवीक्षाधीनों की नागपुर के प्रशिक्षण स्कूल में लगभग 18 मास का प्रशिक्षण दिया जाता है। यह प्रशिक्षण भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा-सेवा (I S & A S) के प्रशिक्षण के समान ही होता है।

(6) पानामात, परिवहन तथा वाणिज्य विभाग और रेलवे लेखा-सेवा के नवनिर्भूत कर्मचारियों के प्रशिक्षण के लिए बड़ीदा में एक स्टॉफ कॉलेज (Staff College) है। इसके अतिरिक्त यह कॉलेज सेवा करने वाले पदाधिकारियों के लिए

विशेष और अभिनव पाठ्यक्रम का आयोजन भी करता है। प्रशिक्षणार्थियों को ऐसे भावी तफ्तीकी और प्रवीण कार्यों का प्रशिक्षण दिया जाता है जो उनके लिए नवीन होते हैं और जिनका उनके कार्यों से प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है। ग्रांट बॉलिंग में यातायात, परिवहन तथा वाणिज्य विभाग के नवनिर्भूत वर्ग-चारी साठे तीन महीने का प्रशिक्षण (दो माह धारम्भ में और डेढ़ माह प्रशिक्षण के द्वितीय कार्यक्रम के मध्य) प्राप्त करते हैं।

भारतीय प्रशिक्षण व्यवस्था की समस्याएँ व दोष और सुधार के सुझाव (Problems and Defects of Training System in India & Suggestions for Improvement)

लोक सेवकों के प्रशिक्षण के लिए अपनाई गई व्यवस्था की घनक प्रशाननिक समस्याएँ हैं। इन समस्याओं का निराकरण करने की कुशल एवं सफल प्रशिक्षण व्यवस्था प्राप्त की जा सकती है। ये समस्याएँ भारतीय संदर्भ में अनेक कारणों से यथावत् रह कर विभिन्न दोष उत्पन्न करती हैं। इन समस्याओं तथा तद्जनित दोषों में से कुछ निम्नलिखित हैं—

1 योग्य तथा क्षमतावान प्रशिक्षक नहीं मिल पाते जो सगठन के कार्यक्रमों को ज्ञान देने के साथ-साथ उसकी व्यावहारिक समस्याओं में भी रुचि ले सकें।

2 दूसरी समस्या पाठ्यक्रम निर्धारित करने की है। विषयों का चुनाव एक जटिल कार्य है क्योंकि एक दृष्टि से जो विषय उपयोगी है वह अन्य दृष्टि से अनुपयोगी तथा हानिकारक सिद्ध होता है।

3 प्रशिक्षण का तरीका एवं तकनीकें किस प्रकार की अपनी जाँच, यह तय करना भी समस्याग्रस्त है। विषय-सामग्री उपयुक्त होना चाहिए भी यदि उसे चलाने की प्रणाली पुरानी हो तो वह अनुपयोगी साबित हो सकती है। प्रशिक्षण के व्यक्तिगत एवं सामूहिक दो मुख्य तरीके हैं। इन दोनों की अपनी अपनी सीमाएँ तथा समस्याएँ हैं। व्यक्तिगत तरीके से अनेक बातों को प्रशिक्षण स्पष्ट नहीं कर पाता और अनेक को प्रशिक्षणार्थी समझ नहीं पाता। सामूहिक प्रशिक्षण में प्रशिक्षणार्थियों के बीच अनौपचारिक सम्बन्ध स्थापित नहीं हो पाता। यहाँ मनुष्य में सामाजिक जीवन की समस्या भी उठ सकती होती है।

4 प्रशिक्षण के समय की समस्या भी उत्पन्न होती है। अधिक लम्बे समय तक दिए जाने वाले प्रशिक्षण का भार सगठन वहन नहीं कर सकता। कम समय में दिया गया प्रशिक्षण प्रायः प्रभावहीन रहता है जब तक प्रशिक्षणार्थी अपने प्रशिक्षण का महत्त्व, विषय, प्रक्रिया एवं लाभ आदि के बारे में भी जानकारी प्राप्त नहीं कर पाते कि प्रशिक्षण का समय ही समाप्त हो जाता है। ऐसे प्रशिक्षण कार्यक्रम का महत्त्व केवल औपचारिक मान्यता तक ही सीमित रह जाता है।

5 प्रशिक्षण का ब्योपकरण किस प्रकार का होना चाहिए, यह भी एक मुख्य प्रश्न है। बन्द कमरे की छाहरद्वारों में बनाए गए डेब-डेब निदान

व्यावहारिक जीवन में उपयोगी सिद्ध हो सकेंगे यह सन्देहास्पद है। इसी प्रकार प्राधारभूत सामान्य सिद्धान्तों के बिना कार्य पर दिया गया प्रशिक्षण कितना ग्राह्य बन सकेगा, यह भी एक प्रश्न है।

6 टोपें के प्रशिक्षण कार्यक्रम से सम्बन्धित जिन समस्याओं का उल्लेख किया है, वे ये हैं—(क) प्रशिक्षण कार्यक्रमों का अनुचित मूल्यांकन, (ख) विभिन्न उच्च स्तर के प्रशासकों में प्रशिक्षण का अभाव, (ग) प्रशिक्षण-योजना को रूप देने में व्यवस्थापिकाओं की धीमी गति, (घ) कर्मचारी के कार्यों तथा प्रशिक्षण कार्यों के बीच ढीला सम्बन्ध, (च) सामान्य सेवावर्गों के प्रशिक्षण विभाजन, (छ) सेवाकालीन प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों की अप्रामाणिकता, (ज) अभिन्नताओं का कार्यभार तथा (झ) पैन का अभाव। ये सभी समस्याएँ भारतीय प्रशिक्षण व्यवस्था में उपलब्ध हैं।

7 भारतीय प्रशिक्षण व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण दोष यह है कि यहाँ प्रशासनिक विषयों का ज्ञान उच्च स्तर पर कराया जाता है। दूसरी ओर ही के अधिकारियों को भर्ती के समय यह प्रशिक्षण देने की आवश्यकता नहीं समझी जाती।

8 केन्द्रीय सरवासों में दिया जाने वाला प्रशिक्षण अधिकतर औपचारिक तथा अल्पाप्त होता है। कार्य पर व्यावहारिक प्रशिक्षण बहुत कम दिया जाता है। इसे अधिक गम्भीरता से नहीं देना जाना।

9 प्रशिक्षणार्थी की व्यक्तिगत कमियों को पूरा करने के लिए कोई बन्दन नहीं उठाया जाता। यदि अध्ययनकाल में उसने किसी विषय का ज्ञान प्राप्त नहीं किया तो प्रशिक्षणकाल में उसे विशेष रूप से पढ़ने का अवसर नहीं दिया जाता।

10 रिक्रैटर पाठ्यक्रमों की संख्या एवं क्रम इतना कम तथा सीमित होता है कि नागरिक सेवा प्रशासन एवं नियोजन की आधुनिक तकनीकों से अपरिचित रह जाते हैं।

11 भारतीय सन्दर्भ में एक समस्या यह है कि प्रशिक्षक अपने कार्य की गम्भीरता को समझकर उसे हवि एवं कर्तव्य-भावना से सम्पन्न नहीं करते। शीघ्र पदोन्नति और स्थानांतरणों के कारण कार्य पर प्रशिक्षण की योजना निरर्थक बन जाती है। प्राक्कलन प्रत्येक पदाधिकारी के दायित्वों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक होता है। उनमें से जिन को प्रशिक्षण के लिए चुना जाए, यह समस्याग्रस्त बन जाता है। सहानुभूतिपूर्ण परामर्श तथा निर्देशन के अभाव में नवागतों के अधिकारी स्वयं ही अपने प्रशिक्षण का क्षेत्र घोर तरीका निर्धारित करते हैं।

12 भारतीय प्रशिक्षण व्यवस्था में लिपिक-वर्ग तथा कार्यालय अधीक्षकों के प्रशिक्षण पर कोई ध्यान नहीं दिया जाता जबकि वास्तविक व्यवहार में प्रशासनिक नीतियों की रचना एवं क्रियान्विति में उनका विशेष हाथ रहता है।

सुधार के लिए सुझाव

(Suggestions for Improvement)

भारत में प्रशासनिक अधिकारियों के प्रशिक्षण के दोषों को दूर करने के लिए विचारकों द्वारा अतिशक्ति सुझाव प्रस्तुत किए जाते हैं—

1 जिन पदाधिकारियों की सीधी भर्ती की जा रही है उनके लिए कम से कम एक वर्ष के संयुक्त प्रशिक्षण का कार्यक्रम बनाया जाए। इस दृष्टि से उच्च या निम्न पदों के बीच कोई भेदभाव नहीं किया जाए। इस प्रक्रिया से कर्मचारियों में भावनात्मक एकरा विरहित होनी है।

2 प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम में परिवर्तन किया जाना चाहिए। प्रशिक्षण के लिए ऐसे विषय रखने चाहिए जिनके अध्ययन से प्रशिक्षणार्थी में नेतृत्व के गुण, सामाजिकता एवं परस्पर सहयोग की भावना विकसित हो सके।

3 सरकार को अधीनस्थ कर्मचारियों के प्रशिक्षण के लिए विशेष व्यवस्था करनी चाहिए। प्रशासन के संचालन का भार बहुत कुछ इन्हीं के कंधा पर रहता है। केवल उच्च पदाधिकारियों के प्रशिक्षण से प्रशासन कार्यकुशल नहीं बन सकता।

4 प्रशिक्षणार्थियों को देश के विभिन्न भागों तथा विदेशों की प्रशासनिक व्यवस्था का तुलनात्मक अध्ययन करके वे अपने देश के लिए उपयुक्त व्यवस्था का निर्णय ले पाते हैं। इस प्रकार भारतीय प्रशासन विदेशों के व्यन्तार, अनुभव तथा परम्पराओं से सामान्वित हो सकेगा।

उक्त मुद्दों को ध्यान में रखते हुए परिस्थिति एवं आवश्यकता के अनुरूप निर्णय लिए जाने चाहिए। एक निर्दोष प्रशिक्षण व्यवस्था कुशल प्रशासन की महीनी आवश्यकता है। प्रशिक्षण का सही रूप ऐसी खाद और पानी है जो प्रशासन में नीचे के विकास के लिए परम आवश्यक है। इसके बिना यह बीजा मूल बर नष्ट हो जाएगा।

ग्रेट ब्रिटेन में प्रशिक्षण (Training in Great Britain)

ग्रेट ब्रिटेन में लीजिस्लेटरी के प्रशिक्षण का सरचनारमक ढाँचा एशेटन समिति (Asheton Committee) की सिफारिशों पर आधारित था। इस समिति ने अपने प्रतिवेदन में प्रशिक्षण के पाँच मुख्य उद्देश्यों का उल्लेख किया, ये थे—

(i) कार्य संचालन में निश्चितता एवं स्पष्टता प्राप्त करना (ii) परिवर्तित समय की नई आवश्यकताओं के साथ दृष्टिकोण एवं प्रणालियों का निरन्तर समायोजन, (iii) व्यापक दृष्टिकोण का समावेश, (iv) व्यक्तित्व लोचसर्व की क्षमता का विकास ताकि वह अपने वर्तमान कार्य में कार्यकुशलता बड़ा सके तथा उपरान्त कार्य एवं बड़े दायित्वों के लिए स्वयं की तैयारी कर सके, तथा (v) कर्मचारी वर्ग के मोरोल को सुधारना, मुख्यतः उनका जो दस्तुरी कार्य में सलग्न रहते हैं। इन लक्ष्यों को प्राप्त करने की दृष्टि से समिति ने सुझाव दिया कि राजकोष को नवा म प्रशिक्षण पर नियन्त्रण करना चाहिए, प्रत्येक विभाग में प्रशिक्षण क कार्यक्रमों को अवस्थित करना चाहिए तथा राष्ट्रीय एवं विभागीय द्वित्वे परिपक्षों की भागीदारी होनी चाहिए।

ब्रिटिश सरकार ने एशेटन समिति की सिफारिशें स्वीकार कर लीं तथा इसके बाद राजकोष के अन्तर्गत प्रशिक्षण एवं शिक्षा सम्बन्ध की स्थापना की,

विभागों में प्रशिक्षण अधिकारियों की नियुक्ति की एवं प्रशिक्षण पर लोन्सेवा राष्ट्रीय हितों पर परिपक्व की सवुक्त समिति की स्थापना की। इनके साथ ही विभागीय प्रशिक्षण कार्यक्रमों के क्षेत्र को पर्याप्त व्यापक बनाया गया। जिस विभाग में प्रशिक्षणाधिकारियों की मर्याद कम थी और पृथक् विभागीय प्रदन्ध करता उपयुक्त नहीं था वही केन्द्रीय तथा बाह्य प्रशिक्षण की व्यवस्था की गई।

ऐतिहासिक विकास

(Historical Development)

1960 की दशक में प्रशिक्षण की इन प्रवृत्तियों का व्यापक विस्तार हुआ तथा सुधार भी हुआ। व्यावसायिक एवं वैज्ञानिक लोन्सेवकों की आवश्यकताएँ पूरी करने के प्रयत्न किए गए। एग्रेटेड समिति तो मुख्य रूप से प्रशासनिक, निष्पादकीय एवं निषिद्ध वर्गों में सम्बन्धित थी। अब प्रदन्ध तकनीकी के शैक्षणिक धर्म की और अधिक ध्यान दिया जाने लगा। 1963 में प्रशासनिक प्रदन्धन के लिए केन्द्र (CAS) की स्थापना की गई। यह कुछ लोन्सेवकों द्वारा निर्देशित था, इनमें पढ़ाने वाले विभिन्न विश्वविद्यालयों, सरकारी विभागों, व्यापारिक वर्गों, व्यावसायिक समूहों के सामान्य लोन्से थे। यह केन्द्र अध्यक्षात्मक एवं प्रशासनिक विषयों में पाठ्यक्रम संचालित करता था। 1965 के करीब CAS द्वारा अध्यक्षात्मक के सिद्धान्तों के लिए अध्यक्षात्मक पाठ्यक्रम प्रारम्भ किए गए। अधिक परिष्कृत लोन्सेवकों के लिए पाठ्यक्रम तथा विचार योद्धियाँ विस्तारित की गईं। कर्मचारी वर्ग में प्रशासनिक स्टाफ महाविद्यालय, हेनले (Henley) तथा नए व्यावसायिक स्नातक विद्यालयों में प्रशिक्षण पाया। इसके साथ ही प्रदन्धकीय सेवाओं में प्रशिक्षण का प्रसार हो रहा था। इसमें व्यवस्था विश्लेषण (Systems Analysis) तथा अन्य कम्प्यूटर प्रशिक्षण तथा प्रशासी तकनीकों को शामिल किया जाने लगा। ग्रेट ब्रिटेन में प्रशिक्षण कार्यक्रमों की व्यापकता का अनुमान इस दान से लगाया जा सकता है कि वर्ष 1968-69 में 1,82,000 में भी अधिक लोन्सेवकों ने विभागीय अध्यक्षा केन्द्रीय रूप से संचालित प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भाग लिया। इसका अर्थ यह हुआ कि सीमान्त करीब एक मिलियन प्रशिक्षणार्थी प्रतिदिन आए।

जब 1968 में नागरिक सेवा विभाग गठित हुआ तो राजकोष का प्रशिक्षण एवं शिक्षा सम्भाग इनकी स्थापान्तरित कर दिया गया तथा अनिवारित कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति की गई। जुलाई, 1969 के अन्त तक लगभग 100 नागरिक सेवा केन्द्रीय नागरिक सेवा प्रशिक्षण कार्यों में संलग्न थे। जून, 1970 में सभी केन्द्रीय नागरिक सेवा प्रशिक्षण के पाठ्यक्रमों का दायित्व लोन्सेवा कॉलेज (Civil Service College) ने सम्भाल लिया। नागरिक सेवा विभाग में प्रशिक्षण तथा शिक्षा सम्भाग से सम्बन्धित कर्मचारी अब कॉलेज स्टाफ के सदस्य बन गए। इस विभाग में एक 'Training Requirements Division' स्थापित किया गया तथा इसे प्रशिक्षण एवं शिक्षा सम्भाग के बाकी के दायित्व सौंप दिए गए। इस नए सम्भाग का कार्य कॉलेज के साथ मिलकर प्रशिक्षण की आवश्यकताओं का विश्लेषण एवं

निर्धारण करना तथा विभागीय प्रशिक्षण के क्षेत्र में परामर्शदाता एवं समन्वयकारी दायित्व निभाना है।

लोकसेवा महाविद्यालय

(The Civil Service College)

इस महाविद्यालय में एक मुख्यतः तथा प्रबन्ध, प्रशिक्षण और शोध के लिए दो क्षेत्रीय केन्द्र हैं। इसका मुख्यालय बर्कशायर (Berkshire) में एगकोट के मजदीर मनिण्डेन पार्क में तथा प्रादेशिक केन्द्र लन्दन और एडिनबर्ग में हैं। जनवरी, 1971 तक इन संस्थानों की क्षमता एवं समय में लगभग 530 विद्यार्थियों को व्यवस्थित करने की थी। इस वर्ष लगभग 1100 के लगभग हैं।

महाविद्यालय का पाठ्यक्रम विभिन्न प्रकार की पृष्ठभूमि शैक्षणिक योग्यता, कुशलता एवं कार्य करने प्रशिक्षणार्थियों के लिए संचालित किया जाता है। यह छात्रों में वर्गीकृत किया जा सकता है—युवा निष्पादक अधिकारियों के लिए, स्नातक प्रशासनिक प्रशिक्षार्थी के लिए, मध्य प्रबन्ध, उच्च प्रबन्ध विभागीय प्रशिक्षकों तथा अन्य विभागों के लिए तथा प्रबन्ध मण्डलों के कर्मचारी वर्ग के लिए। शेष में इन छात्रों का परिचय निम्न प्रकार है—

(i) युवा निष्पादक अधिकारी (Young Executive Officers)—युवा निष्पादक अधिकारियों के लिए प्रबन्ध पाठ्यक्रम का प्रशिक्षण चार मण्डलों के लिए दिया जाता है। इनमें से अधिकांश स्कूल में नियुक्त ही नागरिक सेवा में प्रवेश कर चुके हैं। पाठ्यक्रम में अन्य विषयों के साथ-साथ सांसारिक तकनीकों का प्रयोग तथा कार्यालय प्रबन्ध की समझाएँ भी शामिल रहती हैं।

(ii) स्नातक प्रशासनिक प्रशिक्षणार्थियों के लिए (Graduate Administration Trainees)—प्रशासनिक प्रशिक्षणार्थी के प्रथम पाँच वर्षों में तीन मण्डलों में 44 मण्डल का प्रशिक्षण इन कक्षाओं द्वारा दिया जाता है। इनमें चार मण्डल का सांसारिक प्रशिक्षण तथा सरकार की संरचना के बारे में परिचयात्मक पाठ्यक्रम होता है। इसके बाद बारह मण्डल का सरकार और मण्डल सम्बन्धी पाठ्यक्रम है। इसमें मण्डल एवं स्टॉफ प्रबन्ध तथा सरकारी क्षेत्र में प्रशिक्षण भी शामिल किया जाता है। इसके बाद 28 मण्डल का पाठ्यक्रम है जिसके दो भाग होते हैं—बाईस मण्डल का पाठ्यक्रम एवं सांसारिक प्रशासन में अध्ययन और 28 मण्डल का अध्ययन के अधिक विशेषीकृत क्षेत्रों में पाठ्यक्रम।

(iii) मध्य प्रबन्ध (Middle Management)—वैज्ञानिक इंजीनियरिंग तथा अन्य व्यावसायिक और विशेषज्ञ वर्गों में मध्य स्तरों के अधिकारियों, प्रशासकों तथा निष्पादकों के लिए अन्य सम्बन्धित प्रबन्ध पाठ्यक्रमों की एक शृंखला प्रस्तुत की जाती है। इस शृंखला में व्यवसायिक, सामाजिक प्रशासन, मॉनिटरिंग तथा नियंत्रण, मण्डल और स्टॉफ प्रबन्ध में व्यावहारिक शोध के उपयोग आदि को शामिल किया जाता है।

(iv) वरिष्ठ प्रबन्धक (Senior Managers)—महासह सचिव स्तर के प्रशासकों, वैज्ञानिक, इंजीनियरों तथा अन्य व्यावसायिक एवं विशेषज्ञ क्षेत्रों के

लोकसर्वकों के लिए महाविद्यालय द्वारा दो प्रकार के पाठ्यक्रम चलाए जाते हैं। इनमें पहला चार सप्ताह का पाठ्यक्रम है जिसमें अन्य विषयों के साथ-साथ प्रबन्ध धर्मशास्त्र, व्यवस्था इन्जीनियरिंग, प्रबन्ध मूचना व्यवस्था, साधन आवंटन तथा सरकार और उद्योग के बीच मानव सम्बन्धों के अन्य पहलु भी शामिल होते हैं। दूसरे पाठ्यक्रम में लगभग 20 विभिन्न विषयों पर चर्चाई गई अन्यथाचीन विचार गोष्ठियाँ हैं जैसे—यूनी निवेद्य मूल्यांकन, प्रबन्ध मूचना व्यवस्थाएँ, आर्थिक मूल्यांकन की तकनीकें, वित्तीय प्रबन्ध एवं नियन्त्रण तथा संचार के विभिन्न पहलु।

(v) प्रशिक्षण एवं अन्य विशेषीकृत पाठ्यक्रम (Instructor and Other Specialised Courses)—विभागीय प्रशिक्षकों, स्वनिपुण मूचना अधिकारियों, मेवीवर्गीय कार्यों में उन स्त्री पुरुषों तथा अन्यथाएँ अधिकारियों के लिए पाठ्यक्रमों की एक शृंखला संचालित की जाती है।

(vi) प्रबन्ध सेवाएँ पाठ्यक्रम (Management Services Courses)—प्रबन्ध सेवाओं के विषय में लगभग 20 पाठ्यक्रमों से भी अधिक का कार्यक्रम संचालित किया जाता है। इसमें फार्म डिजाइन, माइक्रोकोपिंग, सदर्शवाहन सेवाएँ, निपिकीय कार्य माप आदि पर मश्रुप्त विचार गोष्ठियाँ, सवहन एवं विधि विशेषज्ञों के लिए चार सप्ताह का पाठ्यक्रम तथा व्यवस्था विशेषण पर छः सप्ताह का कार्यक्रम आदि शामिल रहते हैं।

निष्पादक एवं निपिकीय कर्मचारी वर्ग
(Executive and Clerical Staff)

इस वर्ग के कर्मचारियों को दिया गया प्रशिक्षण मुख्य रूप से विभागों द्वारा संचालित किया जाता है। इसमें छोटे-बड़े विभागों के बीच अन्तर्विभागीय सहयोग रहता है तथा CSD सामान्य वष-प्रदर्शन एवं परामर्श देता है। इन प्रशिक्षण का अधिकतर भाग कार्य पर (On the Job) सम्पन्न होता है। विभागीय प्रशिक्षण अधिकारियों द्वारा भी कुछ पाठ्यक्रम चलाए जाते हैं जो विशेष आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए प्रायः व्यावसायिक एवं तकनीकी प्रकार के होते हैं।

टाइपिंग ग्रेड (Typing Grade)

23 अन्तर्विभागीय टाइपराइटिंग प्रशिक्षण केन्द्रों में टाइपिंग, गॉट्टे हूण्ड तथा आडियो टाइपिंग के प्रशिक्षण तथा जाँच की व्यवस्था की जाती है। प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम तथा परीक्षाओं के संचालन के लिए CSD उत्तरदायी है।

विशेषज्ञों के लिए प्रशिक्षण (Training for Specialists)

व्यावसायिक, वैज्ञानिक तथा तकनीकी स्टाफ के लिए कुछ प्रशिक्षण गैर-लोकसेवा सस्त्राओं द्वारा प्रदान किया जाता है तथा शेष की व्यवस्था CSD द्वारा निमित्त सामान्य नीति के अन्तर्गत विभागों द्वारा की जाती है। अंतरावर्ती अध्ययन में लगे कर्मचारियों के लिए अवकाश देना, वित्तीय सहायता देना, स्पेशलिज्ड पाठ्यक्रम चलाना, विश्वविद्यालयों में पूर्णकालीन पाठ्यक्रम चलाना, आदि का प्रबन्ध किया जाता है। कुछ विभाग स्वयं भी अपनी विशेष आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए विभिन्न प्रकार के तकनीकी एवं वैज्ञानिक प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करते हैं।

बाहरी प्रशिक्षण (External Training)

प्रशाननिक स्टाफ कॉलेज, हेनले, व्यावसायिक स्कूलों तथा ऐसे ही अन्य संस्थानों में सभी प्रकार के चुने हुए नागरिक सेवकों को अभी भी प्रोत्साहित किया जाता है। 1968-69 में मध्य एवं उच्च प्रबन्ध स्तर के 29 लीडरशिप को ने लन्दन, मैनेज्मेन्टर प्रोविसन, वॉशिंग्टन तथा प्रेनफील्ड आदि के व्यावसायिक स्कूलों में प्रशिक्षण दिया, 21 ने प्रशासनिक स्टाफ कॉलेज में दिया, 4 ने संयुक्त सेवा स्टाफ कॉलेज लंदन में दिया तथा 10 ने लन्दन स्थित रॉयल कॉलेज ऑफ डिप्लोमा स्टडीज में दिया। इनके अनतिरिक्त एक उड़ी सस्या में कर्मचारी बाहरी प्रशिक्षण संयोजन द्वारा बताया जा रहे अन्तरराष्ट्रीय पाठ्यक्रम में शामिल हुए। 20 न प्रबन्ध अध्ययनों में डिप्लोमा प्राप्त करने के लिए लन्दन के रीजेंट स्ट्रीट पॉलीटेक्नीक में एक वर्ष का पाठ्यक्रम अपनाया।

मिटी युनिवर्सिटी सेजुएट डिजिनेस सेंटर, लन्दन में व्यवस्था-विश्लेषण (Systems Analysis) में प्रशिक्षण दिया जाता है। इस प्रकार बाहरी संस्थाओं द्वारा भी पर्याप्त प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है।

शिक्षा की सुविधाएँ (Educational Facilities)

विशेषज्ञों के अलावा अन्य नागरिक नेटवर्क यदि वैयक्तिक-व्यावसायिक कारणों से अपनी छात्रों की शिक्षा प्राप्त करना चाहते हैं तो मान्य परिस्थितियों में उनको अपने विभाग में वित्तीय सहायता प्राप्त होती है। साधारणतः यह छात्रों की जाती है कि वे ऐसा अध्ययन कार्य अपने समय में ही करेंगे। छात्रों की शिक्षा के लिए लोकसेवा परिषद् द्वारा कुछ अनतिरिक्त प्रबंध भी किए गए हैं। 18 वर्ष से कम उम्र वाले को शाम, सवेरे या दिन में अपनी छात्रों की शिक्षा प्राप्त करने के लिए विभाग द्वारा अवकाश दिया जाता है। यह परिषद् प्रौढ शिक्षा के सम्बंध में भी परामर्श देती है।

उत्तरदायित्वपूर्ण गठों पर कार्य करने वाले लीडरशिप को अनुभव की व्यापक बनाने के लिए तथा उनका क्षमतावर्धन परिवर्तित करने के लिए, व्यक्ति के बहने पर पूरे वेतन के साथ छुट्टी दी जाती है। यह छुट्टी तीन माह से लेकर एक वर्ष तक की हो सकती है। इसमें विश्वविद्यालय की संन्यास भी मिल सकती है तथा दूसरे देशों की सरकार तथा प्रशासन का अध्ययन करने के लिए यात्रा व्यय भी मिल सकता है। लीडरशिप को विशेष योग्य बनाने के लिए सरकारी खर्च तथा अवकाश पर विश्वविद्यालय एवं कॉलेज में पढ़ने भेजा जाता है।

राजनयिक सेवा (The Diplomatic Service)

राजनयिक सेवा में प्रवेश पाने वाले नए कर्मचारियों को विदेश विभाग अथवा राष्ट्रमण्डल कार्यालय में कार्य प्रारम्भ करने में पूर्व अन्तरराष्ट्रीय प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। एक वर्ष के बाद प्रशासनिक योग्यता में नहीं किन्तु सार्वजनिक सेवा के साधारणतः विदेशों में नियुक्त कर दिया जाता है अथवा किसी विदेशी भाषा का प्रशिक्षण दिया जाता है। पाँच या छ वर्ष की सेवा के बाद तथा प्रथम सचिव के रूप में परीक्षण होने से पूर्व अधिष्ठाता अधिकारी निवृत्त सचिव कॉलेज में उपयुक्त

पाठ्यक्रम की प्रशिक्षण प्राप्त करने हैं। निष्पादकीय एवं निमित्त-वर्गीय कर्मचारियों को दो या तीन वर्ष सन्दन में ग्वन के बाद विदेशों में नियुक्त किया जाना है। भाग्य के प्रशिक्षण के बाद सभी ग्रेड्स के प्रशिक्षणों को किसी दुनावाम या उच्चप्रयोग में भेज दिया जाना है जहाँ वे अपनी सीसी नापा का प्रयोग कर सकें। दो या तीन वर्ष बाद उनको सन्दन में किसी विभाग में या विदेशों में वहीं भेज दिया जाना है।

राजनयिक सेवाओं के लिए भी इसके कार्यों के विशेषज्ञतापूर्ण पहलुओं में व्यावसायिक प्रशिक्षण दिया जाता है। इनमें व्यावसायिक पाठ्यक्रम, कानून, पाठ्यक्रम प्रशासन, सेवा, पुराणत्व पाठ्यक्रम, सूचना पाठ्यक्रम आदि शामिल होने हैं। राजनयिक अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण देने वाले संस्थानों में कुछ प्रमुख हैं—Royal College of Defence Studies, The Joint Services Staff College, The Administrative Staff College, The NATO Defence College, Canadian National Defence College आदि। विदेश एवं राष्ट्र-मण्डलीय कार्यालय भी प्रायः कर्मचारी-वर्ग के लिए कुछ विशेष समस्याओं पर पृष्ठभूमि पाठ्यक्रम आयोजित करता है।

संयुक्तराज्य अमेरिका में प्रशिक्षण

(Training in U. S. A.)

ऐतिहासिक विकास (Historical Development)

1906 में मगरपालिका शोध के न्यूयॉर्क ऑफ़ी की स्थापना तथा इसका प्रशिक्षण ऑफ़ी संयुक्तराज्य में लोकसेवकों के प्रशिक्षण के इतिहास के महत्वपूर्ण मोड़ है। इससे पूर्व का प्रशिक्षण सूचना वन सेवा, जल-सेवा एवं ग्रंथालय समस्याओं तक ही सीमित था। 1906 के बाद इसका मादरिज जीवन में प्रवेश हुआ। धीरे-धीरे लोकसेवा सुधारकों व प्रशिक्षण के पत्रस्वरूप यह विचार बनपन लगा कि सभी के समय परीक्षा द्वारा जिस प्रकार योग्यता की परीक्षा ली जाती है उसी प्रकार पदोन्नति के समय भी ली जानी चाहिए। यह प्रवृत्ति रामधरोमें मिडलान के स्थान पर सरकारी सेवाओं के प्रसार, मरकनी नियमन की वृद्धि एवं सरकार में तकनीकी और वैज्ञानिक विशेषज्ञों की बढ़ती मांग की भी अभिव्यक्ति थी। इस परिवर्तित वातावरण में लोकसेवाओं के प्रशिक्षण में प्रभावशाली रचि आपन हुई।

1930 में 1940 के मध्य प्रशिक्षण सम्बन्धी विकास निजी एवं सरकारी रोजगार के लिए आर्थिक मन्दी जनित्र प्रतिस्पर्धा से प्रभावित था। इस काल में विभिन्न विश्वविद्यालयों में लोक-प्रशासन में प्रवेश पूर्व प्रशिक्षण की व्यवस्था की गई। 1937 में न्यूयॉर्क राज्य के शिक्षा विभाग ने लोकसेवा प्रशिक्षण ऑफ़ी स्थापित किया गया ताकि राज्य एवं स्थानीय सरकार व प्रशिक्षण कार्यक्रमों का विकास एक समन्वय किया जा सके। TVA के लिए सेवाकारीन प्रशिक्षण कार्यक्रम प्रारम्भ हुए तथा समाज कल्याण बोर्ड एवं कुछ अन्य न्यूयॉर्क अभिव्यक्तियों में सेवाकारीन प्रशिक्षण

गुरु हुआ। 1938 के कार्यपालिका आदेश द्वारा सघीय लोकसेवा आयोग को यह अधिकार प्रदान किया गया कि यह विभागों एवं मस्थानों, शिक्षा कार्यालय निजी एवं सरकारी शिक्षण संस्थाओं के सहयोग से लोक-संस्कारियों के लिए व्यावहारिक प्रशिक्षण कार्यक्रम स्थापित करे। प्रत्येक विभाग में तथा कुछ प्रशासनिक अधिकारियों में एक सेवीकरण निदेशक की नियुक्ति का अधिकार दिया गया।

शिक्षा मंत्रालय के व्यावसायिक शिक्षा सम्भाग के तत्वावधान में राज्य एवं स्थानीय अधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए धन की व्यवस्था करने का प्रावधान रखा गया। युद्धकालीन सरकारी कार्यों के परिणामस्वरूप सेवाकाालीन प्रशिक्षण पर विशेष जोर दिया गया ताकि संस्कारियों की कार्यकुशलता सुधारी जा सके और उनमें अधिक काम लिया जा सके। प्रथम और द्वितीय दुर्घटन आयोग ने अपने प्रतिवेदनो में परिष्कृत कार्यक्रमों पर विशेष जोर दिया। 1955 में ह्यूडन हाउस में कर्मचारियों के प्रशिक्षण को सघीय सेवा के कुशल संचालन के लिए एक मूलभूत महयोगी स्वीकार किया गया। 1958 में कांग्रेस द्वारा सरकारी कर्मचारी प्रशिक्षण अधिनियम पारित किया गया। इसमें अन्य बातों के अनिवार्य बाहरी संस्थाओं का प्रयोग प्रशिक्षण के लिए करने की बात कही गई। इसके बाद क्रमशः ऐसे कार्यों में निरन्तर रुचि बढ़ती गई जो निष्पादकों एवं पर्यवेक्षकों से सम्बन्धित थे। सैनिक शिक्षण संस्थाओं के समकक्ष प्रशासनिक स्टॉफ कनिष्ठ का भी सुझाव देने लगा।

राज्य तथा स्थानीय क्षेत्राधिकारों का निरन्तर प्रसार होता गया। इसके परिणामस्वरूप कार्यकुशल एवं दक्ष कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण भी महत्वपूर्ण बनता चला गया। बड़े-बड़े शहरों में विश्वविद्यालयों द्वारा अपने प्रशासन काल के अनिवार्य समय में मध्य, राज्य तथा स्थानीय अधिकारियों के लिए प्रबन्धनीय एवं तकनीकी विषयों पर पाठ्यक्रम चलाए गए। इसके लिए कभी-कभी सरकारी अधिकारियों द्वारा विशेष प्रबन्ध किया जाता था अथवा निजी संस्थानों द्वारा सहायता अनुदान दिया जाता था। जनक प्रशिक्षणालयों पर शुल्क कम हो जाता था।

प्रवेश-पूर्व प्रशिक्षण (Pre-entry Training)

यह प्रणाली को सरकारी सेवा में प्रवेश के उपयुक्त बनाना है तथा उनके मस्तिष्क की योग्यताओं एवं ज्ञान का विकास करता है। प्रवेश पूर्व प्रशिक्षण इन बातों की गारंटी नहीं होती कि व्यक्ति को सरकारी सेवा में ले ही लिया जाएगा। ऐसा प्रशिक्षण देने वाली संस्थाएँ प्रायः कनिष्ठ, तकनीकी स्कूल एवं विश्वविद्यालय होती हैं। प्रवेश-पूर्व परीक्षा के स्वरूप में काफी भिन्नताएँ पाई जाती हैं, जिन उपाय प्रवेश के लिए प्रशिक्षण भी भिन्न-भिन्न प्रकार का दिया जाता है। कुछ संस्थाएँ व्यावसायिक प्रवृत्ति की होती हैं। उनमें प्रशिक्षण का पाठ्यक्रम निर्धारित करने समय सरकार की अपेक्षाओं का ध्यान रखा जाता है। अमेरिका में जगन्नाथ, सार्वजनिक समाज सेवा आदि कुछ ऐसी ही संस्थाएँ हैं। कुछ सरकारी पदों के लिए विशेष शैक्षणिक संवारी की कोई आवश्यकता नहीं होती। परीक्षाएँ सामान्य बुद्धि की जांच करती हैं तथा कोई पाठ्यक्रम निर्धारित नहीं होता। यह प्रवृत्ति भारत

बढ़ती जा रही है तथा स्कूलों और कॉलेजों पर विशेष व्यावसायिक तैयारी का भार भी आता है। कुछ पदों के लिए 'बैकग्राउंड' तथा व्यावसायिक प्रशिक्षण की आवश्यकता रहती है।

गैर-विशेषज्ञ (General) तथा विशेषज्ञ (Specialist) शिक्षा की माँग को पूरा करने के लिए अमेरिका में व्यावसायिक स्कूल (Professional Schools), स्नातक स्कूल (Graduate Schools) तथा उदार कला महाविद्यालय (Liberal Arts Colleges) हैं।

समुत्तराज्य मोरसेवा आयोग के क्षेत्र में आने वाले विभिन्न कॉलेजों में कुछ सामान्य विषयों के द्वारा स पर्याप्त धनिष्ठता रहती है जैसे—पाठ्यक्रम का निर्धारण, परीक्षा का समय परिवर्तन दर्जनों में समन्वय, विज्ञानों की विशेष समस्याएँ आदि। 1934 से संघीय सेवा में विभिन्न विभागों में नियुक्ति के लिए किसी न किसी प्रकार की परीक्षा लेने की परम्परा है। कॉलेज, विश्वविद्यालय एवं सरकार अनेक महत्वपूर्ण बातों पर साथ मिलकर विचार करते हैं तथा अध्ययन की विषय-वस्तु प्रौर तरीके का निर्धारण करते समय लोकसेवाओं की अपेक्षा का पर्याप्त ध्यान रखा जाता है। स्कूल के शब्दों में, 'स्पष्ट प्रवेश-पूर्व प्रशिक्षण देख की शैक्षणिक संस्थाओं में एक महत्वपूर्ण स्थान रहता है।'

सेवाकालीन प्रशिक्षण (In-service Training)

प्रवेश पूर्व प्रशिक्षण प्रायः उन पदों तक ही सीमित रहता है जिनमें निरन्तर तथा बड़ी मात्रा में सीख रहनी है तथा जिनके लिए अत्यन्त ज्ञान की आवश्यकता होती है। यह प्रशिक्षण सेवा में प्रवेश के बाद एक पूच्छपूर्ण के रूप में महत्वपूर्ण है किन्तु किसी पद विशेष के दायित्वों को पूरा करने में यह विशेष उपयोग नहीं दे पाती। इस हेतु सेवाकालीन प्रशिक्षण अत्यन्त से दिया जाता आवश्यक है। सेवाकालीन प्रशिक्षण कर्मचारी को वर्तमान कार्य सम्पन्न करने के लिए ऐसा ज्ञान प्रदान करता है जो उसे पहले प्राप्त नहीं हुआ है। इसके अनतिरिक्त सेवाकालीन प्रशिक्षण पुराने कर्मचारियों को वर्तमान कार्य सम्पन्न करने में अधिक कार्यकुशल बनाने तथा पदोन्नति के लिए तैयार करने का कार्य भी करता है। इस प्रकार सेवाकालीन प्रशिक्षण कभी समाप्त नहीं होता, यह सदैव चलता रहता है।

सेवाकालीन प्रशिक्षण की दृष्टि से चार बातें उल्लेखनीय हैं—(i) प्रशिक्षण अथवा कर्मचारी का विकास एक निरन्तर प्रक्रिया है (ii) स्वयं कार्य भी प्रशिक्षण का महत्वपूर्ण साधन है, (iii) प्रशिक्षण का एक अन्य साधन प्रशिक्षण की प्रक्रिया में उपलब्ध होता है तथा (iv) एक सप्ताह में साप्ताहिक, नए और यहाँ तक कि विचार-पूर्ण विचारों का प्रवेश काफी लाभदायक है।

प्रशिक्षण के रूप एवं तरीके

(Forms and Methods of Training)

समुत्तराज्य अमेरिका में लोकसेवाओं के प्रशिक्षण हेतु विभिन्न तरीकों का प्रयोग किया जाता है। ये तरीके वहाँ के प्रमुख अनुभव तथा व्यावहारिक अनुभवों के परिणाम हैं। इनमें से कुछ उल्लेखनीय प्रप्र विहित हैं—

1 सामूहिक प्रशिक्षण (Group Training)—प्रशिक्षण व इस तरीके में लोगों को समूह के रूप में एकत्रित किया जाता है। अमेरिकी प्रणामन में सामूहिक प्रशिक्षण व अनेक उदाहरण देख जा सकते हैं। इन प्रणामनों में औपचारिक भाषण, बाहर का अध्ययन, कक्षा में विचार-विमर्श, औपचारिक पाठ्यक्रम, विचार गोष्ठी जैसे सम्मेलन, प्रदर्शन प्रयोगशाला व्यवहार आदि शामिल रहते हैं। समूह प्रशिक्षण में दो अन्य रूप ये हैं कि नियमित रूप में स्टाफ की मीटिंग की जाती है तथा एक सत्र के सभी कर्मचारियों को सामूहिक सभाओं की जाती है। किसी सत्र के प्रमुख तथा उनके अधीनस्थों के बीच होने वाली बैठकें सर्वे प्रशिक्षण की उपयोगिता नहीं रखती किन्तु इनको बुद्धिमत्तापूर्वक बनाया जाए तो ये पर्यवेक्षक तथा कर्मचारी दोनों के लिए हितकारी होती हैं। अमेरिकी सरकारी एजेंसियों में ये सभी क्षमता सम्पन्न होती हैं किन्तु प्रजातान्त्रिक आधार पर इनका संचालन नहीं हो पाया क्योंकि इनमें ईसाई के लोगों के बारे में स्वतन्त्र विचार-विनिमय नहीं होना वरन् पर्यवेक्षक द्वारा आदेश दिए जाने हैं। यहाँ प्रशिक्षण अधिकारी का यह अधिकार हो जाता है कि इन मीटिंग को नहीं रूप में संचालित कराए। इस प्रणाली की कठिनाई यह है कि पूरी ईसाई के सभी कर्मचारियों को बैठने के योग्य उपयुक्त स्थान नहीं मिल पाता।

2 कार्य पर प्रशिक्षण (On the Job Instruction)—कार्य पर व्यक्तिगत प्रशिक्षण का प्रयोग व्यापक रूप में किया जाता है। नए प्रवेशकताओं के लिए कुछ सीमा तक पर्यवेक्षकों की मदद प्राप्त होता बख्शीय है। यह मदद नियोजित तरीके से दी जाए तथा सत्र के और व्यवस्थित रूप में हो। सत्र का आकार बड़ा होने पर पर्यवेक्षक अपना यह कार्य दूसरे वरिष्ठ कर्मचारियों को भी गौन सकता है किन्तु इस कार्य के लिए सर्वाधिक उपयुक्त व्यक्ति पर्यवेक्षक ही होता है।

3 मैनुअल तथा बुलेटिन (Manuals and Bulletins)—सत्र के कर्मचारियों में लिखित सामग्री का विवरण दिया जाता है जिसका उपयोग वरिष्ठ के अपने कार्य को अधिक कुशलता, योग्यता और नहीं रूप में करने की ओर प्रेरित होने है। इसके लिए हैण्डबुक मैनुअल, सामयिक बुलेटिन आदि वितरित किए जाने हैं जो यथासम्भव आकर्षक बनाए जाते हैं। कर्मचारियों को पुस्तकालय-सामग्री का प्रयोग करने के लिए पर्यवेक्षण किया जाता है। सम्बन्धित व्यवसाय की पुस्तक तथा सामयिक प्रकाशनों का कर्मचारियों के बीच वितरण किया जाता है।

4 पत्राचार पाठ्यक्रम (Correspondence Courses)—अधिकतर सत्र के अनेक कर्मचारी क्षेत्रीय स्तर पर कार्य करते हैं अतः इनको प्रशिक्षित करने के लिए पत्राचार पाठ्यक्रम प्रारम्भ किए जाते हैं। अमेरिका में सत्र स्तर पर विभिन्न सेवाओं के लिए यह तरीका अपनाया जाता है। मिट्टी मंत्रालय तथा नगरपालिका व प्रशासनिक अधिकारियों के लिए पत्राचार कार्यक्रम चलाए जाते हैं। इस तरीके के विरुद्ध यह कहा जाता है कि एक प्रशिक्षण विधि के रूप में यह अधिक सन्तुष्टजनक नहीं है क्योंकि एक तो यह सर्वोच्च प्रशिक्षण है तथा दूसरे इसमें व्यक्तिगत विचार-विमर्श एवं विचारों का आदान-प्रदान नहीं हो पाता। दूसरी ओर यह केवल बड़ी संपदाई जाती है यहाँ दूसरा तरीका उपलब्ध नहीं होता।

5 दृश्य श्रव्य साधनों का प्रयोग (Use of Audiovisual Aids)— कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने की दृष्टि से फिल्मों तथा प्रदर्शन योग्य सामग्री का महत्त्व होना है। किसी प्रशिक्षण विधि को अधिक प्रभावशाली बनाने के लिए भी ये तरीके अपना लिए जाते हैं। प्रशिक्षण के लिए सहायक ऐसी सामग्री में चित्र, मॉडल, नमून, पोस्टर, नक्शे, चार्ट्स, फिल्म, स्लाइड्स तथा चलचित्र, फोनोग्राफ रिकार्ड, रेडियो आदि उल्लेखनीय हैं। चलचित्रों के द्वारा एक माध्यम बहुत से लोगों को प्रशिक्षण दिया जा सकता है। वे भावनात्मक निश्चय प्रीति उत्साह बढ़ाने, रुचि जाग्रत करने, मौलिकता एवं चापसीदारी विकसित करने, विचार-विमर्श को प्रोत्साहित करने तथा विषय को सक्षिप्त करने में उपयोगी साबित होती हैं।

सेवाकालीन प्रशिक्षण के कुछ उदाहरण (Some Illustrations of In-service Training)

संयुक्तराज्य अमेरिका में व्यवस्थित सेवाकालीन प्रशिक्षण प्रथम विश्वयुद्ध के बाद प्रारम्भ हुआ है। इसके मुख्य उद्देश्यों की ध्यान में रखते हुए इस प्रशिक्षण का रूप मुख्यतः व्यावहारिक तथा निश्चित रखा गया है। इसके लिए दृष्टोत्प्रेषण व्यवस्था, वैस्टिंग प्रथम प्रोरिगनेशन व्यवस्था, मरूँसर व्यवस्था आदि का उपयोग किया जाता है। इन तरीकों से कनिष्ठ सेवीवर्ग को प्रशिक्षित किया जाता है। प्रशिक्षण संस्थाओं में उल्लेखनीय अमेरिकी कुपि विभाग का ग्रैजुएट स्कूल है। इसका लक्ष्य प्रशिक्षण की औपचारिक सुविधाओं द्वारा विभाग की कार्यकुशलता को बढ़ाना है। संयुक्तराज्य लोकसेवा आयोग सामान्यतः विभागीय सेवा के लिए जूनियर निष्पादक प्रशिक्षण पाठ्यक्रम संचालित करता है। यह छ मास का पाठ्यक्रम होता है। इसके लिए मनोनयन विभागों एवं अधिकरणों द्वारा किए जाते हैं। मनोनयन का आधार कुछ लिखित परीक्षाएँ तथा मौखिक साक्षात्कार होता है। प्रत्यागियों की बुद्धि, व्यक्तित्व, कार्य की भावना, अभिलेख, प्रतिष्ठा, सहकारिता आदि के आधार पर उनका चयन किया जाता है। प्रत्यागों की आयु 25-30 वर्ष होनी है। यह कार्यक्रम 1945 में प्रारम्भ किया गया था।

एमे ही कुछ क्षेत्रीय सेवा के कार्यक्रम भी हैं। उदाहरण के लिए, लोकसेवा आयोग के न्युयॉर्क क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा संचालित जूनियर प्रबन्ध विकास कार्यक्रम का नाम लिया जा सकता है। यह 6 माह का पाठ्यक्रम 1952 में प्रारम्भ किया गया। इसमें अध्ययन, विचारगोष्ठी, विचार-विनिमय आदि शामिल किए जाते हैं। इससे विद्यार्थी Gs-5 तथा Gs-7 ग्रेड की स्थायी सेवाओं से लिए जाते हैं।

विभिन्न संघीय अधिकरण अपनी आवश्यकताओं के अनुरूप प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाते हैं, जैसे, नौसेना विभाग द्वारा संचालित Civilian Management Training Programme का नाम लिया जा सकता है। छ माह का यह काम जनवरी में सेवारत स्त्री-पुरुषों के लिए तथा जुलाई में नविक्रम, विश्वविद्यालयों के स्नातकों के लिए होता है।

राज्य स्तरी पर सेवाकासीन प्रशिक्षण मुख्य रूप से न्यूयॉर्क तथा केनीकोनिया में दिया जाता है। न्यूयॉर्क राज्य में इसका दायित्व लोकमेवा प्रशिक्षण सम्भाग द्वारा निभाया जाता है। लोकसेवकों के लिए पर्यवेक्षण प्रशिक्षण, पुनित प्रशिक्षण, टेलीफोन सौजन्यता, प्रारम्भिक साम्यिकी, IBM तकनीक आदि के पाठ्यक्रम चलाए जाते हैं। केनीकोनिया में राज्य लोकसेवा आयोग प्रशिक्षण की दृष्टि से एक प्रोत्साहक तथा सुविधा देने वाल अभिकरण के रूप में कार्य करता है। अधिकारी प्रशिक्षण सम्बन्धी अभिकरण में तथा उसी के द्वारा दिया जाता है तथा सम्पन्न किए जाने वाले कार्यों से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखता है। हाइवे पेट्रोल बकादमी में हाइवे पुनित को प्रशिक्षण दिया जाता है, औद्योगिक सम्बन्ध विभाग सम्भीना प्रतिया के बारे में प्रशिक्षण देता है, प्राकृतिक साधन विभाग धूमि नियन्त्रण कार्यों का तथा पी डब्ल्यू डी दुर्घटना रोकने का प्रशिक्षण देता है।

स्थानीय स्तर पर कर्मचारियों के प्रशिक्षण की दिशा में नगरपालिकाओं की कार्य-सहायरी समिति द्वारा महत्वपूर्ण कार्य किया गया है। मिनेसोटा कन्सास, बर्जीनिया, न्यूयॉर्क आदि में इसका योगदान उत्प्रेक्षनीय है।

व्यावहारिक दृष्टि से सेवाकासीन प्रशिक्षण कायचम आवश्यक रूप से निम्न दोह के कार्यों में सम्बन्ध रखते हैं। इन दोह में प्रशिक्षण का एक लाभदायक परिणाम यह होता है कि उच्च श्रेणी के पदाधिकारी मईव अपने कार्य तथा दायित्वों के प्रति सजग रहते हैं तानि उ हें अपने अधीनस्थों के सामने किसी प्रकार समिन्दा में होना पड़े।

फ्रांस में प्रशिक्षण (Training in France)

फ्रांस में अधिकासी तथा लिपिक वर्गीय नवानुसूक्त कर्मचारियों को हस्तक्षेप की भीति कार्य पर प्रशिक्षण दिया जाता है। यहाँ उच्च नागरिक सेवा के अधिकारी दो पदों पर विद्याविमी की मती के बाद या तीन वर्ष के लिए व्यापक प्रशिक्षण दिया जाता है। यह व्यवस्था 19वी तथा 20वी शताब्दियों में धीरे-धीरे विकसित हुई है। इन काल में आवश्यकतानुसार तकनीकी एवं गैर-तकनीकी सेवाओं के लिए स्कूल स्थापित किए गए हैं। इस व्यवस्था का जन्मदाता होने का श्रेय नेपोलियन को दिया जा सकता है क्योंकि उसने यह निर्णय लिया था कि 1975 में स्थापित Ecole Polytechnique को अग्रत सैनिक स्कूल के रूप में रखा जाए तथा अग्रत लोक-सेवकों के प्रशिक्षण के लिए तकनीकी स्कूल के रूप में रखा जाए। बाद में यह अनेक मामलों के लिए एक मॉडल बन गया। गैर-तकनीकी क्षेत्र में प्रशिक्षण मामलों का विकास पर्याप्त धीमी गति से हुआ है। त्रितीय विश्वयुद्ध में कुछ समय पूर्व उपनिवेशों के लोकसेवकों के लिए एक स्कूल खोला गया किन्तु प्रशासनिक श्रेणी के दूसरे पदों पर नियुक्तियाँ अभी भी प्रत्यक्ष रूप से होती रहीं। 1945 में प्रशासनिक स्कूल की स्थापना के साथ इस दीर्घकालीन रिक्त स्थान की पूर्ति की जा सकी।

1945 के बाद कुछ विशिष्टीकृत स्कूल भी इसके माथ जोड़ दिए गए हैं, जैसे—Ecole Nationale des Impôts राजस्व विभाग के बरिष्ठ पदों के लिए लोकसेवक तैयार करना है। उच्च सेवा के शायद सभी पदों के सम्बन्ध में प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण का मिश्रित ध्येय लिया गया है। रिडले तथा ब्लोण्डेल (Ridley and Blondel) का कहना है कि "प्रशिक्षण प्रोम जो लोकसेवकों को भर्ती में अधिकतम धन्य देगा की धन्यता अधिक महत्वपूर्ण भाग बढ़ा कर रहा है।"¹

फ्रांस में लोकसेवकों के लिए प्रशिक्षण संस्थाओं का एक बाल सा बिछा हुआ है। ये संस्थाएँ सामान्य तथा विशेषज्ञ विषयों में प्रशिक्षण प्रदान करती हैं। य किसी विश्वविद्यालय में सम्मिल नहीं होतीं और न ही शिक्षा मंत्रालय में सम्मिल होती हैं बल्कि उन संस्थानों में सम्मिल होती हैं जिनमें सेवा करने के लिए विद्यार्थियों को वे प्रशिक्षित करनी हैं। Ecole Polytechnique सशस्त्र सेनाओं के सम्भारण द्वारा नियमित है, Ecole National d'Administration प्रशासनिक सेवा के कार्यालय द्वारा, Ecole Nationale des Impôts वित्त मंत्रालय द्वारा, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées जन-कार्य एवं यातायात मंत्रालय द्वारा नियमित होती है। इन प्रशिक्षण संस्थानों में से कुछ एक प्रकार से, स्नातकोत्तर स्कूल होत हैं, उदाहरण के लिए, Ecole Nationale d'Administration विन्नु अधिकतर स्कूल ऐसे पाठ्यक्रम चलाते हैं जो कि विश्वविद्यालयों के समानान्तर होते हैं। फ्रांस के अधिकांश विश्वविद्यालयों में इन्जीनियर एवं प्रबन्धक तैयार करने की प्रवृत्ति बकील, डॉक्टर एवं अध्यापक तैयार किए जाते हैं। यहाँ हम फ्रांस की कतिपय महत्वपूर्ण प्रशिक्षण संस्थाओं का संक्षेप में विवेचन करेंगे।

राष्ट्रीय प्रशासन विद्यालय

(The Ecole Nationale d'Administration)

इतिहास (History)—1945 तक उच्च सेवा की वीर-उत्कृष्टता शाखाओं में नियुक्तियाँ व्यक्तिगत विभागों द्वारा प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार पर की जाती थीं। परीक्षाओं के बाद बोर्ड औपचारिक प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया जाता था। फ्रांस वीर-उत्कृष्टता की सेवाएँ कठोर रूप से विभाजित हो गईं। भर्ती के समय सामाजिक स्तर पर विशेष ध्यान दिया जाने लगा। बरिष्ठ लोकसेवक विभिन्न विभागों में अपने मित्रों और सम्बन्धियों को भर्ती के लिए बोली ठहराए गए। यह धारणा इस कारण भी सारभूत थी क्योंकि भर्ती की परीक्षाओं के लिए तैयारी केवल एक ही विद्यालय में होती थी। यह विद्यालय (Ecole Libre des Sciences Politiques) गैर-सरकारी संस्थान था तथा इसका शुल्क अपेक्षाकृत भारी था। इसलिए केवल उच्च वर्ग के परोक्षाली लोग ही लोकसेवकों में प्रवेश कर पाते थे। विश्वयुद्ध के बाद सरकार ने युव समस्या की ओर ध्यान दिया और कुटाराधान करने का निर्णय लिया। मुख्यतः पाँच प्रकार के सुधार किए गए। प्रथम, Grands Corps

1 "Training plays a much greater part in the recruitment of the French Civil Service than it does in most other countries"

के लिए होने वाली पृथक् परीक्षाएँ समाप्त कर दी गईं और विभिन्न मन्त्रालयों द्वारा प्रशासनिक श्रेणी की विभागीय शाखाओं के लिए ली जाने वाली पृथक् परीक्षाएँ समाप्त करके एक सामान्य परीक्षा प्रारम्भ की गई। दूसरे, सभी सफल प्रत्याक्षियों को प्रशिक्षित करने के लिए एक प्रशामन का स्नातकोत्तर विद्यालय स्थापित किया गया। इस विद्यालय में प्रशिक्षित लोकसेवकों को ही पद दिए जाने लगे। तीसरे, Ecole libre का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया तथा इसे पेरिस विश्वविद्यालय के साथ जोड़ दिया गया। शुल्क घटाए गए और बर्तीया दिया जाने लगा। चौथे, पेरिस के प्रतिरिक्त, आठ अन्य स्थानों पर ऐसी ही मंस्थाएँ खोली गईं। पाँचवें राष्ट्रीय प्रशामन विद्यालय के लिए वैकल्पिक प्रवेश परीक्षाएँ आयोजित की जाने लगी।

इन सुधारों का सामाजिक पक्ष की दृष्टि में विशेष प्रभाव नहीं हुआ। राज विज्ञान के प्रान्तीय मस्थानों में केवल आंशिक सफलता प्राप्त हो सकी क्योंकि इसमें पेरिस जैसा स्टाँफ नहीं था तथा वे Grands Corps में अमकालीन प्रवृत्ता की भावना करने में अक्षम रहे। सुधारों के बाद भी लोकसेवा में मध्य एवं उच्च मध्य वर्ग के लोग आते रहे। राष्ट्रीय प्रशामन विद्यालय की स्थापना का एक महत्वपूर्ण लाभ यह हुआ कि लोकसेवकों की लोकसेवका की भर्ती और प्रशिक्षण में काफी मात्रा में एकरूपता आ गई।

इतिहास की दृष्टि में राष्ट्रीय प्रशामन विद्यालय (E N A) कोई नया प्रयोग नहीं है बल्कि इससे पूर्व जो तकनीकी प्रशिक्षण विद्यालय कार्य कर रहे थे उनके अनुभव में इसने पर्याप्त लाभ उठाया। E N A द्वारा एक नया काम यह किया गया कि इसने विद्यार्थियों को प्रान्तीय वरिष्ठ प्रशामकों के अधीन रने जाने की व्यवस्था की जिसे Stage कहा गया।

राष्ट्रीय प्रशामन विद्यालय का प्रशिक्षण काल (The Period of Training in Ecole Nationale d' Administration)—इस विद्यालय का प्रशिक्षण कार्यक्रम तीन वर्ष तक चलता है। प्रशिक्षणार्थी का प्रथम वर्ष पेरिस में पूर्ण Stage के रूप में व्यतीत होता है जिसके अन्तर्गत प्रशिक्षणार्थी को विभागीय में प्रोफेक्ट या प्रशामकों या मन्त्रीरियों, मंत्रियों और ट्यूनिंगिया के नागरिक नियंत्रणों के मरक्षण में रखा जाता है। इस व्यवस्था द्वारा प्रशिक्षणार्थियों के परिण का विकास किया जाता है तथा सभी प्रशासनिक समस्याओं में गहरा अनुभव प्रदान किया जाता है। तकनीकी रूप में उन्हें बताया जाता है कि समस्याओं को कैसे सुझाया जाए, स्थानीय आवश्यकताओं को समझकर उन्हें सुझाया जाए तथा प्रशामन के तरीके एवं प्रक्रियाओं को दूँडा जाए। अन्त में स्टेट के अध्यक्ष द्वारा प्रशिक्षणार्थी के सम्बन्ध में विद्यालय की विविध अभिमत दिया जाता है जो उनके व्यक्तित्व का मुख्य तत्व बन जाता है। इस अभिमत एवं स्वयं के निर्णय के आधार पर Directeur des Stages द्वारा प्रत्येक सम्बन्धित प्रशिक्षणार्थी को एक

प्रदान किए जाते हैं। Stage के अन्त में प्रशिक्षणार्थी में किसी प्रशामनिक समस्या के बारे में 25-30 पृष्ठ का लेख लिखने को कहा जाता है जिसमें वह सम्बन्धित समस्या का समाधान भी सुझाता है। एक विशेष जूरी द्वारा इस लेख की जाँच की जाती है तथा प्रावश्यकता हो तो आगे भी स्पष्टीकरण माँगा जा सकता है। ENA के तीन निदेशक हैं, इनमें से एक प्रशिक्षणाधिकारियों के कार्यों पर पर्यवेक्षण रखने के लिए उत्तरदायी है इसके लिए वह वर्ष पर्यन्त घूमता रहता है तथा विद्याधियों और अधिकारियों से सम्पर्क करता रहता है।

द्वितीय वर्ष में प्रशिक्षण स्वयं ENA में पैरिस में ही दिया जाता है। प्रत्येक विद्यार्थी को सामान्य प्रशासन सम्भाग, वित्तीय एवं आर्थिक सम्भाग, सामाजिक प्रशासन सम्भाग तथा विदेश मामलों सम्भाग में से किसी एक सम्भाग में रखा जाता है। प्रत्येक सम्भाग विद्याधियों को विशेष मन्त्रालयों में भेजा क लिए तैयार करता है। इस द्वितीय वर्ष का प्रशिक्षण दो भागों में विभाजित रहता है—(1) सामान्य प्रशिक्षण का पाठ्यक्रम जो कि सभी प्रथम कुछ सम्भागों के लिए सामान्य रहता है और (2) व्यक्तिगत सम्भागों की आवश्यकता के लिए निर्धारित पाठ्यक्रम। इस प्रकार ENA उच्च प्रशासनिक शिक्षा एवं संस्कृति और व्यावसायिक निवाय दोनों हो होने का प्रयास करती है। प्रथम भाग के पाठ्यक्रम अनेक प्रकार के होते हैं, जैसे—(क) विशेष महत्त्व के राष्ट्रीय प्रश्नों पर सामान्य पाठ्यक्रम, (ख) उत्तरी अफ्रीका की समस्याओं सम्बन्धी पाठ्यक्रम, जैसे—मुस्लिम इतिहास तथा समाजशास्त्र, फ्राँको द्यूनिशियन कन्वेंशन, 1955 तथा अल्जीरिया, द्यूनिशिया और मोरक्को में भर्ती की समस्याएँ आदि, (ग) विज्ञान विशेषज्ञों द्वारा दिए सामान्य भाषण, (घ) विद्याधियों को क्षेत्रीय स्तर पर अपने अधिकारों की समस्या समझने की समझ दी जाती है। जिस सम्भाग की समस्याओं को बताया जा रहा है उसके प्रतिरिक्त हीनो सम्भागों के विद्यार्थी इसमें भाग लेते हैं। दूसरे भाग के पाठ्यक्रम व्यक्तिगत सम्भागों की आवश्यकताओं के अनुरूप विशेषीकृत होते हैं, उदाहरण के लिए आर्थिक मामलों के सम्भाग में वर्ष में तीन पाठ्यक्रम होते हैं—मावैजिक वित्त एवं लेख, आर्थिक कार्यक्रम तथा अन्तर्राष्ट्रीय वित्त एवं भुगतान समुल्लेख की समस्याएँ। इसके प्रतिरिक्त आर्थिक एवं वित्तीय मामलों में तथा औद्योगिक प्रशासन में विचारगोष्ठियों का कार्यक्रम भी रखा जाता है। द्वितीय वर्ष के अन्त में जबकि विभिन्न पाठ्यक्रम, भाषण, विचारगोष्ठियाँ, लेखन कार्य आदि पूरा हो जाता है तो अन्तिम थेोरीकल परीक्षा आयोजित की जाती है। यह एक प्रायोग द्वारा संचालित की जाती है। इन प्रायोग का कोई सदस्य ENA में अध्यापन कार्य नहीं करता। यह व्यवस्था यथाम्भव निष्पक्षता बनाए रखने के लिए की जाती है। परीक्षा लिखित एवं मौखिक दोनों प्रकार की ली जाती है। इसके बाद सभी विद्याधियों को एक विदेशी भाषा में मौखिक परीक्षा ली जाती है। विदेशी मामलों के सम्भाग वाले विद्यार्थी तथा विदेशों में नियुक्ति की अपेक्षा रखने वाले वित्तीय तथा आर्थिक सम्भाग के विद्यार्थी दो विदेशी भाषाओं की परीक्षा देते हैं। इन

परीक्षाओं में विद्यार्थी के चरित्र की अपेक्षा उसकी बौद्धिक क्षमताओं को महत्त्व दिया जाता है। परीक्षाओं को वस्तुनिष्ठ बनाने की पूरी चेष्टा की जाती है। इनमें प्राप्ति अंको को निश्चित कार्य तथा प्रथम वर्ष के अंकों के साथ जोड़ दिया जाता है। इन सभी अंकों का योग अन्तिम सूची में विद्यार्थी के स्थान को निर्धारित करता है।

अन्तिम परीक्षा प्रारम्भ होने से पूर्व सरकारी आदेश द्वारा प्रत्येक मन्त्रालय तथा प्रशासन में रिक्त स्थानों की सम्ख्या निश्चित की जाती है। इस सूची में से विद्यार्थी अपनी योग्यता के क्रम में पदों का चयन कर लेते हैं। चयन के समय दो बातों की सीमा रहती है—(i) वह पद उन मन्त्रालयों के समूह में होना चाहिए जो उनके प्रमाण के समतुल्य हैं (ii) कुछ पद जैसे कौन्सिल डी एटा के सभी पद तथा उत्तरी अफ्रीका के नागरिक प्रशासन के पद, सभी सम्भागों के विद्यार्थियों के लिए खुले रहते हैं जबकि कुछ पदों पर सीमाएँ भी रहती हैं।

तृतीय वर्ष के प्रारम्भ में विद्यार्थी को पुनः एक बार 6th Stage भेज दिया जाता है। इस समय तक प्रत्येक विद्यार्थी यह जान जाता है कि उसका भावी पद क्या होगा। यह तीसरा वर्ष मुख्य रूप से उसके दृष्टिकोण को व्यापक बनाने तथा भावी करियर के कार्यों को सम्बन्धित रखता है। यह द्वितीय Stage दो या तीन महीनों तक चलती है। इसमें विद्यार्थी बड़े औद्योगिक, व्यापारिक तथा कृषि उद्यमों से कार्य करता है। तथ्य यह रहता है कि विद्यार्थी यह जान ले कि वे मगठन पर्याप्त म कंसे कार्य करते हैं, उद्यम के विभिन्न क्षेत्र में पारस्परिक सम्बन्ध कैसा रहता है, प्रशासनिक नियमों का क्या प्रभाव है? इसका अतिरिक्त उसे व्यावसायिक सभी तथा मजदूरों की दुनिया में प्रवेश का संक्षेप अवसर प्रदान किया जाता है। Stage की प्रकृति एवं प्रकार विद्यार्थी के भावी पद के अनुसार बदलता रहता है। उत्तरी अफ्रीका के नागरिक प्रशासन में प्रवेश करने वाले विद्यार्थी कृषि एवं वैज्ञानिक इंजीनियरिंग स्कूल भेजे जाते हैं तथा भावी बालियियन दूत प्राधान-निर्यात अधिकारियों व्यावसायिक बैंकों तथा व्यावसायिक बुद्धों को भेजे जाते हैं।

अपनी अपनी Stages सफल करने के बाद विद्यार्थी ENA में लौट आते हैं तथा यहाँ अपने भावी कार्य से सम्बन्धित शिक्षा प्राप्त करते हैं। बरिष्ठ प्रशासकों के भाषणों द्वारा उनका कार्य में प्रवेश कराया जाता है तथा वे विभागीय एवं अन्तर्विभागीय समितियों में भाग लेते हैं। विद्यार्थी से यह धारणा की जाती है कि वह जटिल कार्यों को सम्भाल करेगा। वह अपने सम्बन्धित मन्त्रालय या प्रशासन के सभी सम्भागों के कार्य की गहराई से परीक्षा करता है।

प्रशिक्षण के बाद विद्यार्थी को कुछ समय का अवकाश दिया जाता है और उससे बाद वह अपना पद ग्रहण कर लेता है।

मूल्यांकन (The Evaluation)—ENA नागरिक स्तरों के प्रशिक्षण का सर्वाधिक प्रसिद्ध प्रयोग है। एक लम्बे अनुभव तथा प्रयोग के बाद यह काम व लीन जीवन का आवश्यक अंग बन गया है। इसका प्रशिक्षण अत्यन्त लाभकारी न जो सुविधता, क्षमता, योग्यता, प्रशासनिक एवं मानवीय मजहूनि प्रदर्शित की है वह

अन्य देशों के इस उम्र के लोकसेवकों में कदाचित् ही प्राप्त होती है। ENA द्वारा भावी लोकसेवकों में जो मूल्य स्थापित किए जाते हैं वे जीवनभर उनके कार्यों एवं विचारों को प्रभावित करते रहते हैं। Stage की व्यवस्था का भी पर्याप्त सकारात्मक लाभ है।

वस्तुस्थिति का दूसरा पहलू भी है। आलोचकों का कहना है कि प्रशिक्षण की सारी व्यवस्था पर पेरिस का आघित्य छाया रहता है। ENA में प्रवेश के लिए मानक काफी ऊँचा रखा जाता है। इसमें प्रवेश के लिए आवश्यक लम्बी तैयारी तथा उसके भी प्रतिनिष्ठ परिणाम के कारण अनेक सम्भावित लोग भयवस्त हो जाते हैं। ENA समाज के दश श्रेणिक वर्गों में से लोगों की भर्ती करने में असफल रही है। इसी कारण सम्भवतः फ्रांस की उच्च सेवा के प्रशासकीकरण के लिए किए गए प्रयास पूर्णतः सफल नहीं हो सके। प्रशिक्षण काल की लम्बाई तथा प्रवेश परीक्षा का अत्यन्त उच्चस्तरीय मानक किसी भी प्रत्यासी को स्वयं के साधनों पर निर्भर रहने से रोकता है।

प्रामोचकों के मतानुसार ENA का कोई भी प्रत्यासी इस बात के लिए निश्चित नहीं होता कि उसे वह पद प्राप्त हो ही जाएगा जिसकी वह अभिलाषा कर रहा है। वह कौन्सिल डी एटै मे ऑर्डिटर होने का स्वप्न लेकर सेवा में प्रवेश करेगा तथा फ़ामीली रेडियो में प्रशासक के रूप में सेवा समाप्त कर लेगा। अनेक बार यह शिकायत की जाती है कि क्षेत्रीय सेवाओं में नियुक्त ENA से प्रशिक्षित कर्मचारी गुणों में अपने पूर्ववर्तियों से कमजोर हैं। ENA के विद्यार्थियों के लिए क्षेत्रीय सेवाएँ सबसे कम आकर्षक होती हैं, अधिकतर प्रतिभाशाली लोग पेरिस में ही रहना पसन्द करते हैं। केवल वे ही विद्यार्थी क्षेत्रीय सेवाओं में जाते हैं जो कमजोर होते हैं तथा जिनके मामले कोई विकल्प नहीं रहता।

निष्कर्षतः यह कहा जा सकता है कि ENA ने उन पदों का स्तर गिराया है जो अपेक्षाकृत कम आकर्षक है तथा इसने केन्द्रीय प्रशासन की उच्चतर नागरिक सेवा के कर्मचारियों का स्तर ऊँचा उठाया है।

तकनीकी प्रशिक्षण

(Technical Training)

राज्य सेवा के लिए प्रशिक्षित इंजीनियर तैयार करने की दृष्टि से फ्रांस का इतिहास काफी लम्बा है। इस कार्य के लिए यहाँ तीन प्रमुख संस्थान हैं—

- (i) Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (1747)
- (ii) The Ecole Nationale Supérieure des Mines (1747)
- (iii) Ecole Polytechnique (1794)

The Ecole Polytechnique

प्रथम दो विद्यालयों में शैक्षणिक विद्यार्थी तृतीय संस्था Ecole Polytechnique से आते हैं। इस संस्थान की पद्धति में कुछ सैनिक तत्त्वों की गंध है। इसका संचालन एक मेजराना द्वारा किया जाता है तथा इससे विद्यार्थियों को सेना

का क्रेडिट माना जाता है। वे औपचारिक प्रथमरो पर 18वीं शताब्दी का पहनावा पहनते हैं। तथा नवो-बन सैनिक अनुशासन म रटकर कार्य करने हैं। एडवार्ड स्कूली स्कूल पाम करने काल 18 से 20 वर्ष की आयु वाले प्रत्याशी इसमें प्रवेश के लिए स्पर्द्धा करते हैं। प्रशिक्षण के लिए प्रवेश में पूर्व विद्यार्थी को यह ज्ञत स्वीकार करनी पडनी है कि वह कम से कम दस वर्ष तक राज्य सेवा में रहेगा। शिक्षा एवं भोजन का प्रबन्ध निजुक्त रूप से किया जाता है साथ में कुछ भत्ता भी मिलता है।

इस विद्यालय में अध्ययन के पाठ्यक्रम मुख्यतः वैज्ञानिक, गणित, रसायन-शास्त्र एवं भौतिकशास्त्र हैं तथा इसका मुख्य उद्देश्य वैज्ञानिक तथा इंजीनियरिंग विषयों में अधिक विशेषज्ञता के लिए बौद्धिक नींव तैयार करना है। यहाँ का पाठ्यक्रम दो वर्ष का है। इसके ध्यान में परीक्षाएँ होती हैं तथा विद्यार्थियों को योग्यता के आधार पर वर्गीकृत कर दिया जाता है। योग्यता-क्रम के अनुसार ही विद्यार्थी अपना मावी अवसाय चुनते हैं। वे या तो धर्मनिरपेक्ष तकनीकी कार्य में प्रथम सैनिक तकनीकी कार्य में जाते हैं।

जो विद्यार्थी धर्मनिरपेक्ष तकनीकी कार्य में जाने का निर्णय लेते हैं वे धन्य दो तकनीकी विद्यालयों में से किसी एक में प्रवेश लेते हैं। प्रवेश पाते ही उनको सरकारी स्तर प्राप्त हो जाता है तथा तदनुसार ही उनको वेतन भी मिलता है। वे स्कूल में तथा क्षेत्र में तीन वर्ष तक प्रशिक्षण पाते हैं तथा ध्यान में वे अपने मध्यमिण कार्य में चले जाते हैं। इन विद्यालयों द्वारा केवल योग्य इंजीनियर ही तैयार नहीं किए जाते बल्कि तक्षम प्रज्ञानक भी बनाए जाते हैं। उनकी मावी जीवन-वृत्ति भी विवेकीकरण और प्रशासन के बीच बदलती रहती है तथा आ लोग अपने व्यावसाय के जीवन पर पहुँच जाते हैं वे एक विनशाण कार्य की रचना करते हैं, यह है-तकनीकी प्रशासन (Technocratic Administrator) की वर्ग।

Ecole des Mines and Ecole des Ponts et Chaussees

ये दोनों विद्यालय विभिन्न छोटों में अपने विद्यार्थी प्राप्त करते हैं तथा उन्हें सरकारी एवं गैर-सरकारी दोनों प्रकार की सेवाओं के लिए प्रशिक्षित करते हैं। बैसे योग्यतर विद्यार्थी सरकारी सेवा में जाना अधिक पसन्द करते हैं। ये विद्यार्थी Ecole Polytechnique में पहुँचे से ही दो वर्ष प्रशिक्षण प्राप्त कर चुके होत हैं, इन्हें सरकारी अधिकारी का स्तर प्राप्त हुना है, ये पूर्णकालीन वेतन-भोगी तथा 10 वर्ष तक राज्य सेवा करने के लिए बचनबद्ध होते हैं।

इन विद्यालयों में अपनाया जान वाला पाठ्यक्रम विशिष्ट ही उत्तेजनीय होता है। इनका पाठ्यक्रम तीन वर्ष का है। इनमें से प्रथम वर्ष में वे क्षेत्रों में अपनी व्यावसायिक तकनीकी की किसी बरिष्ठ मध्य के सामान्य पर्यवेक्षण में कार्यरत प्रदान करते हैं। दूसरी बात यह है कि इन्हें जानबूझ कर एका प्रशिक्षण निष्पत्ति, अर्थात् कि जो इनकी सत में उत्पन्न प्रथम एवं प्रशासन के लक्ष्य के उत्पन्न बना सके। उदाहरण के लिए, Ecole des Mines में प्रथम वर्ष में प्रशिक्षणार्थी

को सामान्य धातु शोधन विद्या (Metallurgy), भूगर्भशास्त्र (Geology), धातुओं का प्रतिगोध, खनिज तकनीक, औद्योगिक ताप, खनिज विद्या आदि का अध्ययन कराया जाता है। इस प्रथम वर्ष में ही उनको अष्ट्रेलिया तथा जर्मन भी पढ़ाई जाती है तथा सामान्य अर्थशास्त्र का भी ज्ञान कराया जाता है।

द्वितीय वर्ष में प्रशिक्षार्थी को सरकारी नियन्त्रण के अधीन किसी प्रमुख उद्यम में रखा जाता है। इस बात का ध्यान रखा जाता है कि भविष्य में प्रशिक्षार्थी को किस क्षेत्र में विशेषीकरण प्राप्त करना है। विभिन्न प्रकार की मशीनों के बीच चयन किया जाता है। इस वर्ष प्रशिक्षार्थी को संगठन में विशेष दायित्व सौंपे जाते हैं। उनके उच्च अधिकारी द्वारा उसकी क्षमताओं के बारे में वर्ष के अन्त में विद्वानों को प्रतिवेदन दिया जाता है। यह प्रतिवेदन बाद में उसकी भावी पदोन्नति में महत्वपूर्ण बन जाता है।

तृतीय वर्ष में प्रशिक्षार्थी के लिए ये पाठ्यक्रम रखे जाते हैं—उत्तम तकनीकी, विद्युत इंजीनियरिंग, औद्योगिक रसायन, व्यावहारिक भूगर्भशास्त्र, धातु शोधन विद्या एवं खनिज विद्या तथा नक्शा रचना। इनके अतिरिक्त कानून, अर्थशास्त्र, सामाजिक और वित्तीय प्रशासन तथा सार्वजनिक आदि का विशेष पाठ्यक्रम चलाया जाता है। यह विशेष पाठ्यक्रम प्रशिक्षार्थियों को भावी व्यवसाय के लिए तैयार करने के लिए चनाया जाता है जबकि उन्हें व्यापक प्रशासनिक दायित्वों के लिए बुलाया जाएगा। प्रशिक्षार्थियों के लिए तकनीकी अध्ययन के साथ-साथ वैज्ञानिक अध्ययन पर भी जोर दिया जाता है तथा उनके प्रतिभाय वैज्ञानिक दृष्टिकोण को मानविकी बनाने की चेष्टा की जाती है। मुख्य भावार्थ यह है कि उसे एक तकनीकी प्रशासक बना दिया जाए। वह अपने विषय का पूर्ण विशेषज्ञ हो किंतु स्वयं को मर्यादित न करे। एक इंजीनियर को एक प्रशासक के रूप में सोचने तथा संगठन करने का प्रशिक्षण दिया जाता है। यह एक ऐसा प्रशासक बन जाता है जो पूर्ण अधिकार के साथ वैज्ञानिकों एवं इंजीनियरों के कार्यों को निर्देशित कर सकता है। सामान्य प्रशासकों तथा विशेषज्ञ अधिकारियों के गुणों का यह मगम क्रॉस के बीच प्रजागन तथा प्रशिक्षण व्यवस्था की विसंशयता है।

आचरण के नियम-तथा अनुशासनात्मक कार्यवाही, पदमुक्ति एवं अपीलें, सेवा निवृत्ति लाभ

**1 | Conduct Rules and Disciplinary Action,
Removal and Appeals, Retirement
Benefits)**

प्रत्येक देश के संविधान तथा सेवा-नियमों द्वारा लोकसेवाओं के आचरण सम्बन्धी कुछ नियम निर्धारित कर दिए जाते हैं ताकि वे अपने कार्यों एवं दायित्वों का समुचित निर्वाह कर सकें। ये नियम लोकसेवाओं की मार्भकता, ईमानदारी, कार्य-कुशलता, सजगता आदि की दृष्टि से उपयोगी होते हैं। लोकसेवाओं की सुरक्षापूर्ण स्थिति को देखते हुए आचरण के इन नियमों का महत्व विशेष रूप से बढ़ जाता है। निजी प्रशासन में यदि किसी कर्मचारी के अकुशल कार्य संचालन से संगठन को वित्तीय हानि होती है अथवा समाज में उसकी प्रतिष्ठा बिगड़ जाती है तो सम्बन्धित कर्मचारी के विरुद्ध तुरन्त अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाती है तथा उसके लिए यथोचित दण्ड की व्यवस्था की जाती है। इससे निम्न लोकसेवाएँ प्रादुर्भाव-प्रतियोगी तथा गुरमति प्रवृत्ति की होती हैं, जिन पर यह ज्ञान नहीं हो पाता कि किन कर्मचारी के किन आचरण से संगठन को वित्तीय हानि उठानी पड़ी है। जिन पर यह आचरण के नियमों का व्यावहारिक महत्व है। एक अन्य दृष्टि से भी इन नियमों की उपयोगिता एवं कार्यकता है। व्यवहार में लोकसेवाएँ ही राज्य का मूल रूप होती हैं, जिन पर अपने भविष्य के व्यक्तियों एवं माधियों के साथ दैनिक व्यवहार में उनको छोटी हरकतों की भी आवश्यकता नहीं करना चाहिए।

आचरण के नियम (The Conduct Rules)

किसी देश की लोकसेवा के आचरण के नियम वहाँ की परम्पराओं, धार्मिक, आर्थिक, प्रशासनिक की भावनाओं आदि के आधार पर तय किए जाते हैं। यही कारण है कि उनका बनावट एवं प्रवृत्ति परस्पर भिन्न-भिन्न होती है, किन्तु लोकसेवाओं के आचरण के लिए कुछ नियम ऐसे भी होते हैं जो देश-धर्म-बान की परिधि में अप्रभावित रहते हैं। इन्हें हम आचरण के सामान्य नियम कह सकते हैं।

आचरण के इन सामान्य एवं विशेष नियमों का सम्बन्ध मुख्यतः इन विषयों से होना है—(क) सरकार के प्रति दृढ़ धनुरक्ति और अपने उच्च अधिकारियों के प्रति सद्भाववहार, (ख) कर्मचारियों के निजी व्यापार और व्यवसाय पर प्रतिबन्ध जिससे वे ईमानदार बने रहें, (ग) कर्मचारियों के कर्ज लेने तथा सम्पत्ति के क्रय-विक्रय पर प्रतिबन्ध, (घ) राज्य कार्यों में और घरेलू तथा निजी जीवन में आचार-व्यवहार का उच्च स्तर और (च) कर्मचारियों के राजनीतिन रायमन्त्राप, सार्वजनिक भाषण, समाचार पत्रों में लेख आदि के प्रकाशन पर प्रतिबन्ध।

स्पष्ट है कि लोकसेवकों के आचरण के ये नियम देश के सामान्य नियमों और कानूनों के ऊपर होते हैं तथा राज्य कर्मचारियों के आचरण को नियन्त्रित करते हैं। ये नियम एक सीमा तक कर्मचारियों के नागरिक अधिकारों पर प्रतिबन्ध लगाते हैं किन्तु इनका अर्थिष्ट दो कारणों से है। पहला कारण यह है कि इन कर्मचारियों को कुछ ऐसी नाम और सुविधाएँ प्राप्त होती हैं जो सामान्य नागरिकों की नहीं होती। दूसरे, राज्य कर्मचारियों के पक्ष के अनुरूप उन्हें कुछ कर्तव्य भार सौंपना उपयुक्त भी है। यही हम ग्रेट ब्रिटेन, फ्रांस, स्वीडनराज्य और फ्रांस में राज्य कर्मचारियों के आचरण के लिए निर्धारित नियमों का संक्षेप में उल्लेख करेंगे—

1. सविधान और कानूनों के अनुरूप आचरण और अधिकारियों के आदेश का पालन (To Behave in Accordance with the Constitution and Laws and to Obey the Orders of Superiors)—राज्य कर्मचारी से यह आशा की जाती है कि वह अपने कर्तव्य का पालन करते समय देश के सविधान एवं कानून के अनुरूप आचरण करे और अपने उच्च अधिकारियों के आदेशों का पालन करे, यदि वे सविधान के विरुद्ध न हों। कर्मचारियों को सर्वत्र अपने कार्यालयों के सम्मान के अनुरूप ही आचरण करना चाहिए। अधीनस्थ कर्मचारी का कार्य यह नहीं है कि वह अपने उच्च अधिकारियों के आदेश पर नीति मध्यस्थी एवं भौतिक साम-हानि सम्बन्धी दृष्टियों से विचार करे। यदि उच्च अधिकारियों के आदेश में चार बातें उपलब्ध हों तो वह पालनीय है। प्रथम, यह उच्च अधिकारी के अधिकार एवं क्षमता के अन्तर्गत हो, द्वितीय, इसका पालन अधीनस्थ अधिकारी के दायित्व में शामिल हो, तृतीय, यह सविधान तथा कानूनों के विपरीत न हो और चतुर्थ, इसका स्वरूप नियमानुसृत हो। इन पूर्वशर्तों के होने पर भी यदि कोई कर्मचारी अपने उच्च अधिकारी के आदेश का उल्लंघन करता है तो उसके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है।

राज्य कर्मचारियों के आचरण का यह नियम काफी महत्वपूर्ण है। नीति-निर्माता निकायों के सदस्य स्वतन्त्र विचार एवं मत की स्थापना के लिए इस नियम का पालन से अनुक्त रहें जात हैं। अन्य संगठनों में भी तत्कालिक आदेशाकारिता एवं स्वतन्त्रता के बीच एक विभाज्य रेखा खींची जानी चाहिए। प्रति-प्रावस्य सेवाओं में आज्ञा का पालन सुस्पष्ट किया जाना चाहिए। इनके काम पहले और बातें बाद में करने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

2 कर्मोन्नति, ईमानदारी, निष्पक्षता एवं परिश्रम से कार्य करना (To Work with Greatest Sincerity, Probity, Impartiality and Industriousness)—राज्य कर्मचारियों को अपने कार्यालय का काम निजी स्वार्थों को महत्त्व दिए बिना पूरी कर्मोन्नति एवं ईमानदारी से करना चाहिए। कर्मचारी के निर्दोश व्यवहार के लिए अनेक नियम निर्धारित किए जाते हैं जैसे—जिन कार्यों में कर्मचारी के निजी स्वार्थों पर प्रभाव पड़ता हो उनसे वह स्वयं को घनाय रखे, यदि सरकारी कार्यों में दूबगे को लाभ होता हो तो उनसे बचने वह कोई धन स्वीकार नहीं करे, कर्मचारी को अपना काम पूरी मङ्गल से करना चाहिए। प्राचरण के नियमों के अनुसार यज्ञान शारीरिक श्रममाना तथा मानसिक श्रममनुमन की स्थिति में राज्य कर्मचारी को सेवाभुक्त कर दिया जाएगा किन्तु यदि वह काम के समय शराब पी ले या अपने मां-बापों कर्मचारी से गप्पें मझाकर अपना तथा उनका समय खराब कर तो उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाएगी।

ग्रेट ब्रिटेन में यह व्यवस्था है कि लोकसेवक अपने सेवा सम्बन्धी दावों की माँग करने समय काहरी श्रमवा राजनीतिर दबाव न डालें वह अपने पद से कोई अनुचित लाभ न उठाए, बाहरी व्यावसायिक गतिविधियों में केवल नियमानुसार ही शामिल हो और सरकारी ठेकों में निजी लाभ न दयाए तथा सरकारी जानकारी के आधार पर निजी व्यवसाय न चलाए।

भारत में गरीबी तथा कम वेतन के कारण शिक्षण, नवन आदि विस्तार प्रयासों की सम्पादना अनेक श्रमकों पर यथावत बन जाती है। यहाँ नैतिकता की स्थापना के लिए व्यापक नियमन किया जाना है। राज्य कर्मचारियों के घुसचरणा की पीछकारी प्रयास माना जाता है। वे किसी से चैट स्वीकार नहीं कर सकते अपने क्षेत्राधिकार के भू स्वामियों से न बर्ज ले सकते हैं और न उन्हें बर्ज दे सकते हैं उन्हें अपनी तथा अन्य पारिवारिक सदस्यों की श्रमक सम्पत्ति की खोरणा करनी होगी, कोई राज्य कर्मचारी अपनी उसके परिवार या कोई सदस्य ऐसा विनियोग नहीं करेगा जिससे उसके नियमित कार्य-संचालन में बाधा उत्पन्न हो। कोई राज्य कर्मचारी पूर्व अनुमति के बिना किसी व्यापार प्रयास गेजधार में शामिल नहीं हो सकता। प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के राज्य कर्मचारियों को मलाने यदि सरकारी महापना-प्राप्त उत्तम में रोजगार करना चाहती हैं तो इसके लिए पूर्व अनुमति बाध्यता है। राज्य कर्मचारियों के प्राचरण के नैतिकता सम्बन्धी इस नियमों को लागू करने के लिए भारत सरकार ने एक अध्याचार निरोधक दल तथा प्रशासनिक सर्व सम्भाग की स्थापना की है। य अधिनियम राज्य कर्मचारियों के प्राचरण की वितीय अधिनियमिताओं की गोरवाम करने ॥।

प्रति में राज्य कर्मचारियों के प्राचरण के सम्बन्ध में यह व्यवस्था है कि कोई भी कर्मचारी राज्य सेवा के बाहर वैयक्तिक गतिविधियाँ में भाग नहीं ले सकता। राजीव सेवा में रहते हुए वह सेवा के बाहर किए गए कार्यों के लिए कोई मङ्गलान, स्वीकार नहीं कर सकता।

३ समय की पाबन्दी (Punctuality of Time)—राज्य कर्मचारियों को अपने कार्यालय आते समय तथा छोड़ते समय सही समय का पाबन्द होना चाहिए। वह समय के बाद में न आए और समय से पूर्व ही उठकर न चला जाए।

४. वर्तमान कार्य का प्रसार अथवा परिवर्तन (An Extension and Alteration of Existing Functions)—राज्य कर्मचारी के प्रशिक्षण और समय के अनुरूप उसके वर्तमान कार्य में प्रसार तथा परिवर्तन किया जा सकता है। इसके लिए वह अनिरीक्त वेतन का दावा नहीं कर सकता। यदि हड़ताल के कारण अनिरीक्त कार्य को पूरा करने के लिए उच्च अधिकारियों द्वारा उसे आदेश दिए जाएं तो उनका अनुशीलन किया जाना चाहिए। हड़ताल के समय उच्च अधिकारियों को भी शारीरिक परिश्रम के लिए तैयार रहना चाहिए।

५ गैर-सरकारी आचरण पर परिसीमाएँ (Limitations on Non-Governmental Behaviour)—राज्य कर्मचारी की आचरण संहिता में उसका केवल कार्यालय सम्बन्धी जीवन ही नहीं आता बल्कि कार्यालय के बाहर का जीवन भी आता है। प्रत्येक कर्मचारी को कार्यालय के बाहर इस प्रकार व्यवहार करना चाहिए ताकि कार्यालय के गौरव विश्वास तथा सम्मान पर विपरीत प्रभाव न पड़े। इस दृष्टि से उसका अनियमित जीवन, जुगालोरी, कर्जदारी और नीचतापूर्ण आचरण आदि प्रतिबन्धित हैं। वित्त विभागों से सम्बन्धित कर्मचारी मट्टेबाजी और शराबखोरी के लिए पदमुक्त किए जा सकते हैं। यौन सम्बन्धों तथा विवाह सम्बन्धों की दृष्टि से भी लोकसेवकों का आचरण भन्तुलित एवं सामाजिक दृष्टि से स्वीकार्य होना चाहिए। कर्मचारियों के निजी आचरण पर इस प्रकार के प्रतिबन्ध लगाने का मुख्य उद्देश्य यह है कि उनके आचरण पर बाहर के लोगों का अनुचित दबाव न पड़े तथा वे धन, शराब और नव-जीवनाओं के आकर्षण में भटक कर गलत एवं पक्षपातपूर्ण कार्य न कर बैठें।

ग्रेट ब्रिटेन में प्रत्येक राज्य कर्मचारी का प्रथम तथा महत्वपूर्ण दायित्व हर समय और प्रत्येक अवसर पर राज्य के प्रति अविभाजित स्वामीभक्ति रखना है। भारत में यह अवस्था है कि जिनकी एक से अधिक पत्नियाँ जीवित हैं उनको राज्य-सेवा में नहीं लिया जा सकता। पहली पत्नी के जीवित होते कोई कर्मचारी दूसरा विवाह नहीं कर सकता। विवाहित महिलाएँ भारतीय प्रशासन सेवा में नहीं ली जा सकती। यदि नियुक्ति के बाद वे विवाह कर लें तो सरकार उनसे त्यागपत्र माँग सकती है। जहाँ तक उपहार ग्रहण करने का सम्बन्ध है भारत में यह व्यवस्था है कि यदि विवाहोत्सव, जन्मदिवस, अन्त्येष्टि अथवा धार्मिक उत्सव में अधिकारी को २० रु से अधिक मूल्य की कोई भेंट मिले तो उनका विवरण तुरन्त सरकार को देना चाहिए। सरकार स्वयं यह आदेश दे सकती है कि उन भेंट का क्या किया जाए।

६. गोपनीयता (Secrecy)—कार्यालय के कार्य सम्पन्न करते समय प्रत्येक कर्मचारी को ईमानदारीपूर्ण व्यवहार करना चाहिए। ऐसा नहीं कि कार्यालय के लिए महत्वपूर्ण तथा बाहर प्रकाशित कर दिए जाएँ। गोपनीय बातें कार्यालय के

बाहर प्रथम पन्दर के सम्मन्वित कर्मचारियों में चर्चा का विषय नहीं होना चाहिए। ग्रेट-ब्रिटेन में यह व्यवस्था है कि कोई राज्य कर्मचारी बिना विभागीय पूर्वाग्रहानुमति के अपने कार्यालय के अनुमय या सूचनाओं के आधार पर कोई पुस्तक या लेख प्रकाशित नहीं कर सकता और न ही रेडियो प्रसारण के माध्यम से प्रसारण कर सकता है। कार्यालय में कार्य करते हुए यदि राज्य कर्मचारी कोई प्राविधिक करना है तो उसे पेटेंट करना होगा और हो सकता है कि उसके नियन्त्रण का प्राविधिक प्राप्ति को देना पड़े।

भारत में भी इसी प्रकार के प्रतिबन्ध हैं। यहाँ राज्य कर्मचारी अपने स्वतन्त्र विचारों को साक्षात्कारी या सभाचार-पत्रों द्वारा प्रसारित नहीं कर सकता। सरकार को उनमें से इनकार करने या अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों को प्रभावित करने वाले लेख प्रकाशित करने पर प्रतिबन्ध है।

7 उच्च अधिकारियों का आदर (Respect for Superiors)—कार्यालय के बाहर तथा भीतर के उच्च अधिकारियों का प्रत्येक राज्य कर्मचारी का सम्मान करना चाहिए। यदि उनका कार्य एक चरित्र प्रभावित करने वाला हो तो भी वे सम्मानजनक समझे जाने चाहिए। कुछ राज्यों में इस आदर भाव को प्रकट करने के लिए विशेष नियमों की व्यवस्था की गई है, जैसे—उच्च अधिकारियों का प्रतिनिधि सम्मान दिया जाए, कमरे में उनका प्रवेश करने पर खड़े होकर आदर दिया जाए, मानवीय करते समय आदर्शपूर्ण शब्दों का प्रयोग किया जाए आदि।

8 किसी के द्वारा अपमान सहन न करें (Must not Allow Insults to Pass Unnoticed)—राज्य कर्मचारियों को चाहिए कि अपने पद एवं कार्यालय की प्रतिष्ठा के लिए वे किसी का अपमान सहन न करें। यदि कोई अपमान करना है तो उसके विरुद्ध या तो स्वयं कार्यवाही करें प्रथम अपने उच्च अधिकारी से कहें। अपमानित व्यक्ति महत्वपूर्ण नहीं है किन्तु उसके पद और कार्यालय की प्रतिष्ठा महत्वपूर्ण है। जैसे के Statut des Fonctionnaires द्वारा सरकारी अधिकारियों को हमला अपमान और मानहानि के विरुद्ध रक्षा का अधिकार दिया गया है। प्रशासन का यह कर्तव्य है कि उनकी रक्षा करें।

9. अतिरिक्त रोजगार स्वीकार न करना (Not to Accept Additional Offices or Employments)—राज्य कर्मचारियों को अपने उच्च अधिकारी की पूर्वसूचना के बिना अपने पद सम्बन्धी कार्यों के अतिरिक्त कार्य प्रथम रोजगार स्वीकार नहीं करने चाहिए। एक सामान्य मान्यता है अनुसार उसे अपना नारा समय एवं शक्ति अपने पद के दायित्व पूरे करने में ही लगानी चाहिए। कर्मचारी की पत्नी, बच्चे और नीतियों की वजह से वह कार्य करने की अनुमति दी जाती है जो लोकसेवाओं के शीर्षक से विपरीत न हों।

10 सुरक्षा सम्बन्धी दायित्व (Security Responsibilities)—राज्य की सुरक्षा की दृष्टि से लोकसेवकों के साधारण पर कुछ प्रतिबन्ध लगाए जाते हैं। ग्रेट-ब्रिटेन में साम्यवादी दल तथा फासीवादी मण्डल के सदस्य तथा उनके

महानुभूति रखने वालों को शोषणीयता के पक्ष पर नियुक्त नहीं किया जाता। यदि रिमाग्राध्वन यह अनुभव करे कि किसी कर्मचारी के विरुद्ध स्पष्टतः सुरक्षा सम्बन्धी मामला बनता है तो वह उसे इस बात की सूचना प्रदान करेगा तथा स्पष्टीकरण मांगेगा। यदि कर्मचारी उन आपत्तियों से मना कर दे तथा उच्च अधिकारी अपने पूर्व निर्णय को न बदले तो यह भावना प्रशासनिक न्यायाधिकरण के नाम से स्थापित होगी। ग्रेट ब्रिटेन में इस प्रशासनिक न्यायाधिकरण की स्थापना 1948 में सुरक्षा सम्बन्धी मामलों पर कर्मचारियों की पदमुक्ति अथवा स्थानान्तरण के विरुद्ध प्रतीत होने के लिए की गई थी। यह न्यायाधिकरण प्रमाणों पर विचार करने के बाद मंत्री को अपना परामर्श भेज देता है। मंत्री ही अन्तिम निर्णय लेने के लिए उत्तरदायी है। ग्रेट ब्रिटेन में प्रत्येक सरकारी विभाग में एक सुरक्षा मंडल होता है जो सेबीवर्गीय सुरक्षा एवं अभिलेख नियंत्रण के लिए उत्तरदायी है। राष्ट्रीय सुरक्षा का कार्य सुरक्षा सेवा द्वारा सम्पन्न किया जाता है। यह गृह सचिव के प्रति उत्तरदायी महानिदेशक के अधीन दृढ़तः रूप से कार्य करती है। इसके प्रतिरूप यहाँ एक सुरक्षा आयोग भी है। यदि विरोधी दल के नेता से सम्बन्ध प्रदान मन्त्री वहे तो यह आयोग लोकसेवा द्वारा सुरक्षा के उन्मूलन की जाँच कर सकता है तथा सुरक्षा व्यवस्था में आवश्यक परिवर्तन एवं सुधार भी सुझा सकता है।

भारत में भी लोकसेवा के सुरक्षा सम्बन्धी दायित्वों को पर्याप्त महत्वपूर्ण माना जाता है। गुण एवं विश्वसनीय सूचनाओं सम्बन्धी पक्षों पर नियुक्तियाँ करने में पूर्व सम्बन्धित प्रयोगों की सुविधा द्वारा पूरी जाँच की जाती है। राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए 1953 में केन्द्रीय लोकसेवा विधम बनाए गए। इसके तहत राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि विनाशकारी गतिविधियों में मग्न कर्मचारियों को वह अनिवार्य तद्विनिवृत्ति प्रदान कर सकता है। शान्तिपूर्ण सुरक्षा कानून (MISA) के अन्तर्गत भी ऐसे कर्मचारियों के विरुद्ध कड़ी कार्यवाही की जा सकती है।

11 नागरिक तथा राजनीतिक स्थिति (Civil and Political Status)-
भारत में राज्य कर्मचारियों के लिए राजनीति में भाग लेने और मरवार की शोषणों तथा कार्य की आलोचना करने पर प्रतिबन्ध है। इस दृष्टि से कोई कर्मचारी जुलूम, भ्राम भाषण देने, नमाचार पत्रों में वक्तव्य देने या पुस्तकें लिखने आदि से रोक रखा है। कोई कर्मचारी किसी राजनीतिक दल अथवा मण्डल का सदस्य नहीं हो सकता और न ही धार्मिक सहायता प्रदान कर सकता है। वह व्यवस्थापिका एवं स्थानीय मस्याओं के चुनावों में किसी के पक्ष अथवा विपक्ष में विचार नहीं कर सकता। उसे केवल मत देने का अधिकार है। अपनी सेवा की शर्तें सुधारने के लिए किए जाने वाले प्रदर्शनों एवं हड़तालों पर भी विशेष प्रतिबन्ध है। कोई कर्मचारी ऐसे कर्मचारी मध्य का सदस्य नहीं हो सकता जिसे सरकारी मान्यता नहीं है अथवा सरकार ने त्रिगुणी मान्यता समाप्त कर दी है। राज्य कर्मचारियों की नागरिक स्वतन्त्रताएँ भी सीमित हो जाती हैं। वे माध्यामिक नागरिकों की भाँति पत्र-पत्रिकाओं में स्वतन्त्रतापूर्वक अपने विचार प्रकट नहीं कर सकते, वे पनाम रूप

से या किसी अन्य के नाम से कोई लेन नहीं लिख सकते। आदेशवाणी पर उनका वक्तव्य प्रसारित नहीं हो सकता। कर्मचारी का ऐसा कोई भी लेन या भाषण या प्रसारण सर्वथा निषिद्ध है जिसका अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों पर प्रभाव पड़े तथा जिससे सरकार किसी धर्म सङ्घ में पड़ जाए। यदि कर्मचारी के लेन विशुद्ध रूप से साहित्यिक और कलात्मक हैं तो उनके प्रकाशन पर कोई रोक नहीं है।

फ्रांस में राज्य कर्मचारियों का 'राजनीतिक' गतिविधियों में भाग लेने का अधिकार वहाँ की कौंसिल डी एटा द्वारा समय-समय पर परिभाषित होता रहता है। इन दृष्टि से वहाँ के कर्मचारी दो भागों में वर्गीकृत किए जा सकते हैं। कर्मचारियों की भारी संख्या को राजनीतिक दलों का सदस्य बनने और उनकी गतिविधियों में भाग लेने की पूरी स्वतन्त्रता रहती है। उत्तरदायी पदों पर कार्य करने वाले कर्मचारी इन दृष्टि में कुछ रिजर्व रखते हैं फिर भी उनकी राजनीतिक गतिविधियों पूर्णरूप से प्रतिबन्धित नहीं होती। मुख्य बात यह है कि जब ये कर्मचारी राजनीतिक गतिविधियों में भाग लें तो जनता के सम्मुख अपनी पद स्थिति की घोषणा न करें तथा कार्योन्मूलन में प्राप्त सूचनाओं का अपने राजनीतिक उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रयोग न करें। इन सीमाओं का सही ढंग से पालन करने पर उच्च पदाधिकारी खुसी राजनीतिक गतिविधियों में भाग लेने से स्वतः ही बचिन रह जाते हैं। फ्रांस में चुनावों में प्रत्याशी बनने का अधिकार अत्यन्त उदार है। एक सरकारी कर्मचारी उस परिपक्ष के लिए चुनाव लड़ सकता है तथा जीतने के बाद उसकी गतिविधियों में बाधा ले सकता है जो उसके पद पर नियन्त्रण नहीं रखती। प्रारम्भ में लोचसेवक समूह के सदस्य भी बन सकते थे किन्तु लुई फिलिप (Louis Philippe) के शासनकाल में इस सुविधा का दुहनाया हुआ। इसलिए 1948 से इस पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया। फ्रांस की एक उल्लेखनीय व्यवस्था यह है कि सार्वभौम चुनाव लड़ने के लिए राज्य कर्मचारी को घाने पद से त्याग पत्र नहीं देना पड़ता और चुनाव जीत जाने पर भी वह Detaches बन जाता है या बाद में वापस सेवा में लिया जा सकता है।

स्पष्ट है कि प्रत्येक राज्य में कर्मचारियों के आचरण के लिए व्यापक नियम बनाए जाते हैं और उनसे यह अपेक्षा की जाती है कि वे इनका आदर करेंगे। इनका उत्सर्जन अथवा अवमानना करने पर पद-मुक्ति तक के विभिन्न दण्डों की व्यवस्था की जाती है। इन नियमों का मुख्य उद्देश्य सरकारी पद का गौरव व प्रतिष्ठा बढ़ाने के साथ-साथ उनकी कार्यकुशलता में वृद्धि करना होता है। प्रत्येक राज्य में उनका बलवत् तथा स्वरूप भिन्न हो सकता है किन्तु ये दोनो प्रभाव हैं। ग्रेट ब्रिटेन में ये राजशोध के सर्वोत्तर तथा निरिद्ध एवं विभागीय नियमों के रूप में उपलब्ध होते हैं। संयुक्तराज्य अमेरिका में विभागीय नियमों तथा कुछ गतिविधियों के कुछ शर्तों में उनकी व्यवस्था है। भारत में अष्टाचार विधेय अधिनियम 1947 और 1954-56 के बीच केन्द्रीय लोक सेवाओं, रेलवे सेवाओं, स्थानीय भारतीय सेवाओं तथा अन्य सेवाओं के लिए भी आचरण के नियम बनाए गए।

क्रास में 1946 की सविधि तक अनेक सिद्धान्त अपनाए गए थे जिनका आधार यह धारणा थी कि लोकसेवक को राज्य की सेवा करनी चाहिए। ये सिद्धान्त समय-समय पर कोविन हो एटा द्वारा अभिव्यक्त होते रहे हैं।

हड़ताली एवं प्रदर्शनों की समस्या

(The Problem of Strikes and Demonstrations)

सरकारी कर्मचारियों के आचरण तथा अनुशासन पर हड़ताली एवं प्रदर्शनों का भारी प्रभाव पड़ता है। यही कारण है कि उनके आचरण के नियन, तय करते समय इस सम्बन्ध में भी उचित व्यवस्था की जाती है। हड़ताली तथा प्रदर्शनों से सम्बन्धित व्यवस्था कर्मचारियों और नियुक्तिकर्ता के आपसी सम्बन्धों पर प्रभाव डालती है। हड़ताल का मुख्य कारण कार्य की शर्तों के प्रति कर्मचारियों का असन्तोष होना है। यह असन्तोष इन कर्मचारियों के वेतन और नये कार्य के घटे, छुट्टियाँ आदि से सम्बन्धित होता है। इसे दूर करके हड़ताली की सम्भावना को मिटाया जा सकता है।

हड़ताली हमेशा विध्वंसकारी, उपद्रवी, अशांतिपूर्ण, जन-जीवन तथा देश के लिए प्रतिकर होती है। उनका तात्कालिक प्रभाव सदैव ही सोचनीय होता है। सरकारी कर्मचारियों की हड़ताली तो और भी अधिक दुर्भाग्यपूर्ण होती है। समाज में सरकारी कर्मचारी का एक विशेष स्थान होता है। वह प्रशासन का एक महत्वपूर्ण भाग है। उसके कुशल तथा निर्बाध कार्य-संचालन पर न केवल समाज की सुख सुविधाएँ बल्कि समाज का अस्तित्व भी अवलम्बित है। वह चाहे किसी भी पद पर रह कर कोई भी कार्य सम्पन्न करे बिना उसके कार्यों का जतना पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है। यही स्थिति उसकी शक्ति और सम्मान का स्रोत है। समाज उससे यह आशा करता है कि वह अपने किसी कार्य द्वारा समाज-कल्याण को खतरे में न डाले। आजकल सरकार के कार्यों का क्षेत्र जीवन के प्रत्येक पहलू तक व्याप्त है और इसलिए हड़ताल द्वारा सरकारी कार्य को कुछ समय के लिए रोक देना भी अत्यन्त दुःसह्य बन जाएगा। अतः यह आवश्यक है कि सरकारी कर्मचारी अपने प्रत्येक कष्ट के निवारण के लिए बातचीत और समझौतेपूर्ण तरीके अपनाएँ तथा प्रशासन के कुशल संचालन में किसी प्रकार की बाधा उत्पन्न न करें। कामेश्वर प्रसाद बनाम बिहार राज्य (A. I. R. 1962) (S. C. R. 1166) के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने औद्योगिक विवाद अधिनियम द्वारा प्रशासनिक न होने वाले सभी सरकारी कर्मचारियों के हड़ताल करने पर प्रतिबन्ध का समर्थन लिया था।

प्रशासनिक सुधार आयोग ने सरकारी विभागों में हड़ताली को कोई स्थान नहीं दिया।¹ आयोग के मतानुसार सरकारी सेवा में प्रवेश पाये वाले व्यक्ति को यह स्पष्टतः समझ लेना चाहिए कि वह हड़ताल के माध्यम से किसी लक्ष्य को प्राप्त

1 "We wish to record as our considered view that strikes are out of place in Government Departments"

करने का अधिकार नहीं रखता। मेला में प्रवेश के समय कर्मचारी से यह प्रतिज्ञा-पत्र लिखा जाता चाहिए कि वह सभी हड़ताल में शामिल नहीं होगा। इस लिखित घोषणा का मनोवैज्ञानिक प्रभाव मूल्यवान रहेगा।

प्राचरण के नियमों द्वारा हड़ताल का निषेध किए जाने पर यह स्वाभाविक है कि जो कर्मचारी हड़ताल में भाग लेते उनके विरुद्ध विभागीय कार्यवाही की जाएगी। सचारी विभाग में होने वाली हड़ताल की सम्मिलिता को देखकर यह उचित प्रतीत होता है कि उसे कानून के अनुसार दण्डनीय घोषित कर दिया जाए। इस दृष्टि में प्रायोग ने आवश्यक सेवा अधिनियम, 1968 (Essential Services Maintenance Act, 1968) को सहायनी माना है। संसदीय सरकार प्राचरण सेवकों में हड़ताल पर प्रतिबंध लगा सकती है और प्रतिबन्धित हड़ताल में भाग लेने वाले प्रेरित करने वाले तथा धन देने वाले व्यक्तियों को दण्डित कर सकती है। उचित शिकायतों का निराकरण

(Redressing the Legitimate Grievances)

हड़तालों और प्रदर्शनों को दानवी रूप से दण्डनीय बना देना मात्र ही समस्या का निदान नहीं है। इनके मूल कारणों पर प्रहार करना होगा। कर्मचारियों की प्रायोचित मांगों को उपद्रवकारी मतों का तिमबाड बनने से पहले ही स्वीकार किया जाना चाहिए। सम्झौतापूर्ण दृष्टिकोण अपनाकर कर्मचारियों को समुचित रायना चाहिए। सेवा की गतों से सम्बन्धित विवादों का निराकरण के लिए समुक्त विचार-विमर्श के यन्त्र की व्यवस्था की जानी चाहिए। जो विवाद इस यन्त्र द्वारा नय नहीं किए जा सकें उनके सम्बन्ध में शिकायतकरण का जोड़ बनाया जाना चाहिए। इसका निर्णय केवल समझौता ही बदला जा सके जो कि धर्मनिरपेक्ष है। प्रशासनिक सुधार प्रायोग के मतानुसार राग्यों में भी सरकारी कर्मचारियों के लुटो तथा शिक्षाओं के निराकरण के लिए एक समुक्त विचार-विमर्शकर्ता यन्त्र (Joint Consultative Machinery) स्थापित किया जाना चाहिए तथा इसे दानवी प्राधार प्रदान किया जाना चाहिए।

इन समुक्त विचारों में कर्मचारियों की पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिए। वर्तमान स्थिति यह है कि मान्य मण्डल द्वारा इन विचारों में कर्मचारियों के प्रतिनिधि मनोनीत किए जाते हैं। यह परम्परा दोषपूर्ण है, क्योंकि उद्योग के सदस्य केवल कुछ ही कर्मचारी होते हैं और वह इन्हीं का प्रतिनिधित्व करता है। इन मण्डलों में स्टाफ के कार्यकर्तियों का स्थान नहीं होता। जवन इनके द्वारा किए गए सम्झौता पर सामान्य स्वीकृति प्राप्त नहीं हो जाती। विवादपूर्ण प्रश्नों को फिर दूसरे साधनों से सुलभाने का प्रयास किया जाता है जिससे सारा प्रशासननयन कमजोर हो जाता है। इस स्थिति को सुधारने के लिए प्रशासनिक सुधार प्रायोग ने सुझाव दिया है कि कर्मचारियों का इन विचारों में प्रतिनिधित्व निर्वाचन द्वारा तय किया जाना चाहिए। क्षेत्रीय मण्डल विभागीय कार्यालयों के निम्न स्तर के कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व प्रायोग निर्वाचन द्वारा और उच्चस्तर के कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व प्रत्यक्ष

का स्वरूप तैयार किया जाता है। इसी समय कर्मचारी को निम्नलिखित किया जा सकता है। कर्मचारी के विरुद्ध आरोपों तथा उसके बचाव के तर्कों की सुनवाई की जाती है। दोनों पक्षों को ज्ञान के बाद उच्च अधिकारी अपनी राय कायम करता है और प्रविष्टि के रूप में अपने उच्च अधिकारियों को भेजता है। यहाँ अभियोग के विरुद्ध दण्ड की व्यवस्था की जाती है और यदि आवश्यक हो तो दण्ड के विरुद्ध अपील की सुनवाई की जाती है। स्पष्ट है कि आचरण के नियम, अनुशासन, सेवा-मुक्ति अपील आदि एक ही प्रक्रिया के परस्पर सम्बन्धित भाग हैं।

एक अच्छी अनुशासन व्यवस्था के लिए यह आवश्यक है कि यह नकारात्मक की अपेक्षा कुछ सकारात्मक बल उठाए उच्च अधिकारी नेतृत्व के गुणों से युक्त हो तथा विवेक और सन्तुलन के काम में, अनुशासन का प्रयोग केवल अर्थात्तीय तत्त्वों को बनाने के लिए किया जाए। इसका लक्ष्य कर्मचारी के भावी व्यवहार को सुधारना हो यह समय पर तथा सुरक्षित किया जाए इन दृष्टि में कर्मचारियों के बीच भेदभाव नहीं किया जाना चाहिए, अभियुक्त को अपनी सफाई में तर्क देने का पूरा अवसर मिलना चाहिए और अनुशासनात्मक कार्यवाही का रूप शुद्ध रहना चाहिए। भारत में अनुशासन सेवा मुक्ति एवं अपील

(Disciplinary Action, Removal and Appeals in India)

भारत में चलते आचरण करने वाले अथवा करने दायित्वों को पूरा न करने वाले राज्य कर्मचारियों के विरुद्ध अनेक प्रकार की अनुशासनात्मक कार्यवाहियाँ की जाती हैं। इनकी प्रकृति सुधारात्मक की अपेक्षा प्रतिरोधात्मक अधिक है। दण्ड का निश्चय अपराध की प्रकृति के आधार पर किया जाता है। बिना किसी कारण अथवा केवल शका मात्र में किसी को दण्ड नहीं दिया जा सकता। दण्ड की सूची का उल्लेख पहले ही किया जा चुका है। यह ध्यान रखा जाना है कि छोटी कर्मचारियों को सदैव उपयुक्त दण्ड ही दिया जाए। छोटे अपराध के लिए सम्भार दण्ड देना प्रभाव का प्रतीक है तथा यह दण्ड की सम्भारता को कम करता है। इसी प्रकार सम्भार अपराध के लिए हल्का दण्ड देने से अपराधी का हीमत्ता बढ़ जाता है।

अनुशासन अधिकारी (The Disciplinary Authority)—नियुक्ति एवं पदोन्नति की शक्ति अनुशासनीय कार्यवाही करने का अधिकार भी विभागीय अधिकारी को दिया जाता है किन्तु अधीनस्थों की बड़ी समस्या के कारण व्यवहार में यह अधिकार अन्य अधिकारियों को प्रदत्त कर दिया जाता है। अतः किसी विशेष शाखा या कार्यालय के कर्मचारी के विरुद्ध अनुशासन की कार्यवाही वहाँ के मुख्य अधिकारी द्वारा ही की जाती है। यदि दण्डित व्यक्ति उस कार्यवाही को सम्पादकपूर्ण मानता है तो उच्चतर अधिकारी के यहाँ अपील कर सकता है। कुछ विचारकों की मान्यता है कि दण्ड देने और अपील सुनने का कार्य किसी बाहरी स्वनियंत्रण शक्ति द्वारा किया जाना चाहिए, जैसे-लोकसेवा आयोग आदि। संसदराज्य संवैधानिक आदि कुछ देशों में यह व्यवस्था है। इसके अलावा यह ध्यान दी जाती है कि आरोप बनाने वाले अधिकारी को

नियंत्रक व्यावहारिक नहीं होना चाहिए। निष्पक्षता और न्याय के लिए यह आवश्यक है कि ये दोनों शक्तियाँ अलग-अलग हाथ में रहें।

चाहरी स्वतन्त्र मता के विरुद्ध आपत्ति यह भी जानी है कि इससे लोकसेवाओं की कार्यकुशलता पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। इस विभागाध्यक्ष निर्बल हो जाता है। बांग्लादेश की स्थिति के अनुसार कार्यकुशलता से अपरिचित रहती है, अतः पूर्ण न्याय न देकर केवल दया और मित्रान के आधार पर निर्णय देनी है। यदि चाहरी निर्णय के आधार पर कोई कर्मचारी अपने पद पर पुन आसीन हो जाए तो उसके कारण विभागीय सम्बन्ध बिगड़ जाते हैं तथा कानूनी मुद्दों के कारण तनाव का वातावरण बन जाता है। टोमलिन आयोग (Tomlin Commission) तथा भारत में बेन आयोग का यह मत था कि अनुशासनात्मक कार्यवाही के मामले में विभागीय अधिकारियों की शक्तियाँ अक्षुण्ण बनी रहनी चाहिए।

भारतीय संविधान की धारा-311 के अनुसार प्रसिद्ध भारतीय, केन्द्रीय अथवा राज्य सेवाओं के किसी अधिकारी को उसके नियुक्तिपूर्व से हीनतर श्रेणी के अधिकारी द्वारा पदच्युत नहीं किया जा सकता। अनुसार प्रसिद्ध भारतीय सेवाओं तथा सेवा के प्राप्त अधिकारी केवल राष्ट्रपति द्वारा ही पदमुक्त किए जा सकते हैं। अन्य वर्गों के सम्बन्ध में अनुशासनात्मक कार्यवाही का अधिकार भारत सरकार तथा राज्य सरकारों को है। छोटी मोटी अनुशासनात्मक कार्यवाही अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा भी की जा सकती है। गण्यो मन्त्र्य करने वाले प्रसिद्ध भारतीय सेवाओं के सदस्यों को राज्य द्वारा दण्डित किया जा सकता है किन्तु कठोर दण्ड के लिए केन्द्रीय अनुशासनात्मक है।

अनुशासनात्मक कार्यों की प्रक्रिया (The Procedure of Disciplinary Actions)—लोकसेवाओं के सभी कर्मचारी ज्ञाते हैं कि किसी भी पद पर काम करने हों अतः वे सेवा करते हैं। कोई भी उच्च अधिकारी अपने अधीनस्थ को मनमाना दण्ड नहीं दे सकता और न ही उसके साथ अपने नीचे जैसा व्यवहार करेगा। अनुशासनात्मक कार्यवाही के समय उसे एक निर्धारित प्रक्रिया का अनुशीलन करना होता है। इस प्रक्रिया के उत्तरोत्तर चरण इस प्रकार हैं—

1. त्रिम कर्मचारी के विरुद्ध कार्यवाही की जाती है उससे पहले जवाब लयव दिया जाता है कि उसे अपनी अपनी के बारे में क्या कहना है। किसी राज्य कर्मचारी को कोई भी दण्ड देने का आदेश जब तक जारी नहीं किया जाता जब तक कि उसे उन कारणों की लिखित सूचना न दे दी जाए जिनके आधार पर दण्ड दिया जा रहा है। उसे अपने बचाव का अवसर प्रदान दिया जाता है।

2. यदि कर्मचारी का जवाब नहीं मिला अथवा अयोग्यता दिखती है तो उसके दोषों की सानिदा तैयार की जाती है। इन निश्चित परिणामों की सूचना सम्बन्धित कर्मचारी को भी दे दी जाती है।

3. सम्बन्धित कर्मचारी से यह अपेक्षा की जाती है कि वह अपने बचाव के सम्बन्ध में एक लिखित बतव्य दे अथवा स्वयं मुनवाई के लिए उपस्थित होने की

इच्छा जाहिर करे। ऐसी स्थिति में वह सरकार से यह प्रार्थना कर सकता है कि उसे आवश्यक सरकारी कार्यजान एवं समितेव देखने की अनुमति प्रदान की जाए। सरकार को अधिकार है कि वह ऐसी अनुमति दे प्रयत्न न दे।

4 यदि कर्मचारी के पद पर बने रहने में जाँच-पड़नाम में बाधा उत्पन्न होने की आशंका रहती है तो उसे सेवा से निलम्बित किया जा सकता है।

5 कर्मचारी का निश्चित उत्तर प्राप्त होने प्रयत्न न होने-पर सरकार यदि आवश्यक समझे तो आरोपों की जाँच के लिए एक जाँच अधिकारी प्रयत्न जाँच मण्डल नियुक्त कर सकती है प्रयत्न प्रत्येक प्रकार से जाँच करा सकती है।

6 यदि जाँच मण्डल की नियुक्ति की जाती है तो उसमें कम से कम दो वरिष्ठ अधिकारी तथा एक सम्बन्धित कर्मचारी की सेवा का पदाधिकारी लिया जाएगा। जाँच के समय कर्मचारी अपने पक्ष में मौखिक गवाही दे सकता है, लिख कर सकता है तथा दृष्टानुसार गवाहों को बुला सकता है।

7 जो निर्णय दिया जाता है उसका पूरा विवरण प्रस्तुत किया जाता है। इस निर्णय में यदि प्रस्तावित दण्ड पदच्युति (Dismissal), पदमुक्ति (Removal), अनिवार्य निवृत्ति (Compulsory Retirement) या पतलच्युति (Reduction in Rank) से सम्बन्धित है तो जाँच व प्रतिवेदन की एक प्रतिनिधि सम्बन्धित कर्मचारी को दी जाएगी तथा उसे कारण बनाने का एक अवसर और दिया जाएगा। कर्मचारी का उत्तर आने के बाद प्रस्तावित दण्ड को परामर्श के लिए लोकसेवा आयोग के पास भेज दिया जाता है। आयोग स्वयं मारी स्थिति का मूल्यांकन करता है। यदि वह प्रस्तावित दण्ड से सहमत है प्रयत्न उसे कम करने का परामर्श देता तो अनुशासन अधिकारी तदनुसार कार्यवाही सम्पन्न करता है। यदि आयोग के मतानुसार विचाराधीन मामले में सम्बन्धित कर्मचारी के आरोप अधिक गम्भीर प्रकृति के हैं तथा उन पर अधिक गम्भीर दण्ड दिया जाना चाहिए तो इस स्थिति में कुछ प्रतिरिक्त प्रतिपादक मौखिकताएँ भी सम्पन्न की जाती हैं। इसके लिए कर्मचारी को पुन 'कारण बनाने की शक्ति' दिया जाएगा।

राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए गए कर्मचारियों को दिए गए दण्ड के बारे में लोकसेवा आयोग से परामर्श लेने की आवश्यकता प्रयत्न नहीं रह जाती। वही स्वयं राष्ट्रपति ही दण्ड की आवश्यकता एवं रूप में सम्बन्ध में निर्णय लेता है तथा तदनुसार आदेश प्रसारित कर देता है। इस स्थिति में भी यदि कर्मचारी को गम्भीर दण्ड दिया जा रहा है तो उसे 'कारण बनाने की शक्ति' दिया जाता है।

निर्णय आवश्यक रूप से दण्ड के रूप में ही नहीं होना वरन् तथ्यों का अवलोकन करने के बाद कर्मचारी को आरोपों से बरी भी किया जा सकता है।

8 अपील की आवश्यकता होने पर अधीन की जाती है।

भारत में राज्य कर्मचारियों की अनुशासनात्मक कार्यवाही द्वारा दण्ड देने पर दो मुख्य परम्पराओं का अनुशीलन किया जाता है—(i) दण्ड देने वाले अधिकारी नियुक्ति करने वाले अधिकारी के समान स्तर का होना चाहिए, उसमें नीचा नहीं, तथा (ii) दण्ड देने से पूर्व नियोजित अधिकारी में राय ली जानी चाहिए।

अपीलें तथा पुनर्विचार (Appeals and Review)—यदि प्रभावित कर्मचारी यह अनुभव करे कि उसे दण्ड देकर अ-न्याय किया गया है तो वह अपील कर सकता है। प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को यह अधिकार प्राप्त होगा कि वह सरकार द्वारा निकाले गए दण्डादेश के विरुद्ध केन्द्र सरकार से अपील कर सके। उल्लेखनीय है कि राष्ट्रपति द्वारा की गई अनुशासनात्मक कार्यवाही के विरुद्ध अपील नहीं की जा सकती। नियमानुसार केवल अपीलस्व अनुशासन अधिकारी के निर्णय के विरुद्ध अपने उच्चतर अधिकारी के सम्मुख अपील की जाती है। चतुर्थ एवं तृतीय श्रेणी के कर्मचारियों द्वारा इस सुविधा का पूरा लाभ उठाया जाता है। प्रथम श्रेणी की सेवाओं के सदस्य राष्ट्रपति से नीचे के अधिकारियों द्वारा दण्ड होने पर राष्ट्रपति से शरीर कर सकते हैं। सभी प्रकार की अपीलें, दण्डादेश प्रत्यक्ष होने के बाद तीन माह के अन्दर-अन्दर प्रस्तुत की जानी चाहिए। इस अपील के साथ प्रस्तावित कार्यवाही की एक प्रतिलिपि, सभी प्रावश्यक बन्धन एवं आधारभूत तर्क प्रस्तुत किए जाते हैं।

अपीलीय अधिकार की कुछ परिस्माएँ भी हैं। राज्य कर्मचारी केन्द्र सरकार द्वारा पारित आदेश के सम्बन्ध में अपील नहीं कर सकता। अपील पर अनिवार्य लगाने वाले सगम अधिकारी के आदेश के विरुद्ध भी अपील नहीं की जा सकती।

अपील सामूहिक रूप से नहीं की जानी वरन् अपील करने वाला प्रत्येक कर्मचारी स्वयं अपने नाम से तथा पृथक् रूप में ऐसा करना है। प्रत्येक अपील स्वराष्ट्र मन्त्रालय में भारत सरकार के सचिव को सम्बोधित की जाती है। प्रत्येक अपील में यह ध्यान रखा जाता है कि इसमें सम्पूर्ण सामग्री, विवरण-पत्र एवं दलीलें शामिल हो जिन्हें अपीलकर्ता अपने पक्ष में प्रस्तुत करना चाहता है इसमें अपमान-जनक तथा अनुचित भाषा का प्रयोग न किया जाए तथा वह प्रत्येक पहलू में पूर्ण हो। प्रत्येक अपील सम्बन्धित कर्मचारी के कार्यालय प्रमुख तथा दण्डादेश जारी करने वाले अधिकारी के द्वारा प्रस्तुत की जाती है।

अपील सुनने वाली सभा द्वारा मुख्य रूप से इन बातों की जानकारी की जाती है कि तिन तथ्यों के आधार पर दण्डादेश दिया गया है क्या वे वास्तविक हैं, क्या इन तथ्यों के आधार पर अनुशासनात्मक कार्यवाही की जानी चाहिए, क्या दिया गया दण्ड अधिक है, पर्याप्त है अथवा अपर्याप्त है। इन सभी बातों पर विचार करने के बाद अपीलीय सभा उस मामले की सारी परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए अपनी दृष्टि से उचित एवं न्यायमय आदेश प्रस्तावित करेगी। इस सम्बन्ध में केन्द्र सरकार द्वारा दिया गया आदेश अन्तिम होता है तथा सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा उस आदेश को तुरन्त कार्यान्वित किया जाता है।

केन्द्र सरकार अथवा राज्य सरकारों को अपने दण्डादेशों पर पुनर्विचार एवं परिवर्तन का अधिकार है। इस अधिकार का प्रयोग निश्चित कानून-प्रक्रिया में किया जा सकता है जो आदेश जारी करने की तिथि से अपील दापर होने की स्थिति में छ माह के अन्तर्गत और अपील न होने पर एक वर्ष की होती है। यदि पूर्व-

आदेश में परिवर्तन करते हुए दण्ड में वृद्धि की जाती है तो सम्बन्धित कर्मचारी को उसके विरुद्ध आदेश बनाने का अवसर दिया जाना है। एक अन्य उल्लेखनीय बात यह है कि यदि राज्य या केन्द्रीय सरकार ने पूर्व-आदेश को सेवा घा'गे के परामर्श के बाद जारी किया हो तो उसमें मशौघन के लिए भी आशोधन का परामर्श आवश्यक है।

यदि अपील करने के बाद सम्बन्धित कर्मचारी का सम्मोपजनक परिणाम प्राप्त न हो तो वह अन्तिम अपील के रूप में राष्ट्रपति के पास सम्पावेदन भेज सकता है। यह सम्पावेदन उचित प्रणाली द्वारा दण्डादेश जारी होने की तिथि से 3 वर्ष के अन्दर भेजा जाना चाहिए। इस पर सम्बन्धित विभाग और राज्य सरकार द्वारा अपना अग्रिम प्रस्तुत किया जाता है। इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति का निर्णय अन्तिम होता है। अपील के ये सभी क्रमिक सोपान कार्यपालिका क्षेत्र के हैं।

यदि कार्यपालिका क्षेत्र में की गई अपीलों से कर्मचारी को सतोप न हो तो वह अपना मामला न्यायालय में ले जा सकता है। न्यायिक पुनरावलोकन की इस व्यवस्था से कर्मचारियों में सुरक्षा की भावना विकसित होती है, किन्तु अधिकारी वर्ष इसे प्रशासनिक अनुविधा का बांधा मानता है। उनका नकं यह है कि वो कर्मचारी न्यायालय के आदेश द्वारा पुनः स्थापित किए जाते हैं वे मगठन के मानद सम्बन्धों को कटु बना देते हैं। वे मुनेग्राम विभागीय आदेशों और नियमों की अवहेलना करके अनुचित बानावरण उत्पन्न करते हैं।

सविधान की धारा 311 (Article-311 of the Indian Constitution)- विभिन्न विभागीय और सेवा नियमों सम्बन्धी प्रावधानों के अतिरिक्त भारतीय सविधान द्वारा भी संघ तथा राज्य सरकारों के कर्मचारियों को कुछ महत्वपूर्ण सुरक्षाएँ प्रदान की गयी हैं। इस दृष्टि से भारतीय सविधान की धारा 311 उल्लेखनीय है। इस धारा की उल्लेखनीय व्यवस्थाएँ ये हैं—

(i) राज्य अथवा मधीय अर्भनिक सेवा के सदस्यों को उहे नियुक्त करने वाले प्राधिकारी ॥ नीचे के किसी प्राधिकारी द्वारा पदच्युत नहीं किया जाएगा।

(ii) मधीय अथवा राज्य स्तरीय अर्भनिक सेवा के किसी सदस्य को हटाने से पूर्व उसे उसके विरुद्ध लगाए गए आरोपों संभवगत बताया जाएगा, उसे दोषारोपी के बारे में सुनवाई का युक्तिमुक्त अवसर दिया जाएगा, यदि उस पर कोई दण्ड आरोपित किया गया है तो उसके बारे में उसे शरील करने का अवसर दिया जाएगा।

(iii) एक व्यक्ति पदमुक्त अथवा पक्तिच्युत किए जाने के बाद भी वर्तमान सेवा नियमों के तहत ववर्नर अथवा राष्ट्रपति से अपील करने का अधिकार रखता है।

अन्तिम दो प्रावधान उस समय लागू नहीं होंगे जबकि—(क) एक कर्मचारी को ऐसी आचरण के आधार पर पदमुक्त या पक्तिच्युत किया गया है जिसने कारण शोजवारी आरोप में उस पर मुकदमा चल रहा है। (ख) यदि उसे पदमुक्त अथवा पक्तिच्युत करने वाली सत्ता कुछ कारणों से, जिनका वह विवित रूप में उल्लेख करे, यह समझे कि उस व्यक्ति को कारण बनाने का अवसर देना संभवगत रूप से

व्यावहारिक नहीं है। (य) यदि राष्ट्रपति प्रथम गवर्नर के मतानुसार उस व्यक्ति को ऐसा अवसर देना राज्य की सुरक्षा के हित में उचित नहीं है।

(iv) जिस मामले में यह कार्यवाही की जा रही है उसे सम्बन्धित अधिकारी द्वारा लिखित रूप में अभिलेखित किया जाना चाहिए।

धारा 311 की व्याख्या (The Interpretation of Article 311)—
संविधान की इस धारा का मूल उद्देश्य राज्य कर्मचारियों को अपेक्षित सुविधा प्रदान करना है क्योंकि यह आवश्यकता की गई है कि वे राष्ट्रपति प्रथम राज्यपाल के प्रमाद-पर्यन्त ही अपने पद पर बने रहेंगे। इस सम्बन्ध में इस धारा की कुछ अधिक व्याख्या बोलनीय है जिसके आधार पर निम्नलिखित बातें स्पष्ट होती हैं—

1 कर्मचारी की पदभ्युक्ति एवं पदमुक्ति नियोजित अधिकारी से निम्नतर अधिकारी द्वारा नहीं की जा सकती।

2 यह धारा केवल प्रमोन्न पदों पर लागू होती है।

3 यह धारा केवल सभी लागू होती है कि किसी कर्मचारी को उसका नियमित कार्यकाल समाप्त होने से पहले ही पदमुक्त करवा पकड़भुत किया जाएगा।

4 प्रत्येक प्रमाणित कर्मचारी को अपने पद में सराई का मुक्तिमुक्त अवसर दिया जाएगा। न्यायपालिका को यह तय करने का अधिकार होता कि किसी मामले में मुक्तिमुक्त अवसर दिया गया या प्रथम नहीं। यदि किसी मामले में ऐसा अवसर नहीं दिया गया है तो इसे धारा 311 का उल्लंघन समझा जाएगा।

5 सर्वोच्च न्यायालय के मतानुसार यदि 25 वर्ष की सेवा पूरी करने के बाद किसी कर्मचारी को हटाकर, प्रत्येककुशलता आदि कारणों से सेवाभुक्त किया जाता है तो इसे धारा 311 के विरुद्ध नहीं माना जाएगा।

6 समझौते की शर्तों या सेवा की शर्तों के अनुरूप सेवा भुक्ति के मामले में यह धारा लागू नहीं होगी।

7 पद की समाप्ति पर अस्थायी अधिकारियों को हटाना भी प्रमाणिक नहीं है क्योंकि ऐसे अधिकारियों की नियुक्ति से पहले ही तत्सम्बन्धी समझौता कर दिया गया था।

8 परीक्षाधीन को परीक्षा काल में हटाना या पदभ्युत करना प्रमाणिक नहीं है।

9 विभागीय जीव के समय किसी अधिकारी को निलम्बित करना एक अस्थायी कार्य है जिसे दण्ड नहीं कहा जा सकता और इसलिए यहाँ 'कारण बताओ' का अवसर देने की आवश्यकता नहीं होती।

लोकसेवाओं के आचरण और अनुशासन पर प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशें

(A ■ C Recommendations on Public Service Conduct and Discipline)

इस सम्बन्ध में प्रशासनिक सुधार आयोग की मुख्य सिफारिशें प्र-
रिखित हैं—

1 प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को पद ग्रहण करने से पूर्व एक शपथ-पत्र पढ़ हस्ताक्षर करने चाहिए कि वह किसी भी परिस्थिति में हड़ताल नहीं करेगा। आवश्यक सेवा सम्बन्धी अधिनियम, 1968 द्वारा केन्द्र सरकार को यह शक्ति दी गई है कि आवश्यक सेवाओं में हड़ताल पर प्रतिबन्ध लगा दे और प्रतिबन्धित हड़तालों में भाग लेने वालों को दण्डित करे।

2 एक कानून पारित करके सरकारी कार्यालयों में ऐसे प्रदर्शनों को अथवा घोषित किया जाना चाहिए जो व्यवस्थित और शान्तिपूर्ण ढंग में वादा पहुँचाते हैं तथा इसके लिए दण्ड भी निर्धारित किया जाना चाहिए।

3 यदि विभागीय जाँच का काम अधिक हो तो एक विभाग में इसके लिए एक अलग अधिकारी की नियुक्ति की जानी चाहिए जो अनुशासनात्मक कार्यवाहियों के संचालन में पूरी तरह प्रतिभिन हों।

4 अनुशासनात्मक अधिकारों अधिकारों को गवाहों को उपस्थित होने के लिए बाध्य करने, प्रतिबन्ध उपस्थित कराने आदि की शक्तियाँ होनी चाहिए।

5 पदोन्नति रोकने को दण्ड सूची से निकाल दिया जाए।

6 न्यायालय में विचाराधीन मामलों से सम्बन्धित कर्मचारियों के अलावा अन्य किसी कर्मचारी को तीन माह से अधिक नियन्त्रित न किया जाए।

7 विभिन्न प्रकार के अनुशासन सम्बन्धी मामलों के शीघ्र निबटाने के लिए नियम बनाए जाएँ।

8 सभी परिवीक्षा अधिकारियों को कर्मचारों की अवहेलना करने पर घरेलू अधीनस्थों को नियन्त्रित करने की शक्ति दी जानी चाहिए। इस शक्ति की पुनरीक्षा अगले उच्च अधिकारी द्वारा की जा सकती है।

9 पदच्युति, पद में हटाना और पदच्युत करना जैसे गम्भीर दण्ड के आरोपों के सम्बन्ध में अन्तिम अपीलीय अधिकारों के रूप में कार्य करने के लिए लोकसेवा न्यायाधिकरणों की स्थापना की जानी चाहिए।

10 केन्द्रीय तथा राज्य स्तरीय जनसंख्या-संलग्न न्यायाधिकरणों की स्थापना की जानी चाहिए। प्रत्येक न्यायाधिकरण की अध्यक्षता उच्च न्यायालय के न्यायाधीश या उतने ही योग्य अन्य व्यक्ति द्वारा की जानी चाहिए। इसमें एक वरिष्ठ सरकारी अधिकारी प्रशासनिक अनुभव में युक्त जनता का व्यक्ति भी होना चाहिए। केन्द्रीय तथा राज्यस्तरीय न्यायाधिकरणों के अध्यक्ष और सदस्य सर्वोच्च न्यायालय प्रथम उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के परामर्श पर नियुक्त किए जाने चाहिए।

11 गम्भीर दण्ड पान वाले व्यक्ति को पहले विभागीय प्राधिकारी से अपील का अधिकार हो तथा न्यायाधिकरणों का दोषारोपण तथा दण्डों के सम्बन्ध में अपील सुनने का अधिकार हो। न्यायाधिकरणों की स्थापना के बाद दण्ड निर्धारण के बारे में लोकसेवा आयोग के परामर्शों की आवश्यकता नहीं रहे।

समुत्तराज्य में अनुशासन, पदमुक्ति एवं अपीलें (Discipline Removal and Appeals in U. S. A)

समुत्तराज्य अमेरिका में यदि राज्य कर्मचारियों द्वारा उनके कर्तव्यों की अवहेलना की जाए तो मुख्य निम्नलिखित दण्ड देने की व्यवस्था की गई है—

1. भिड़की देना या चेनावनी देना—यह सम्मवन सबसे कम गम्भीर दण्ड है। जो मासले प्रत्यक्ष गम्भीर हो सकते थे उनको चेनावनी या भिड़कियाँ देकर दहने ही सम्मान दिया जाता है। अनौपचारिक मौखिक भिड़की के समय अधिकारी का व्यक्तिगत सम्पर्क एक रचनात्मक एवं सकारात्मक प्रभाव छोड़ता है।

2 कम खोदित कर्तव्य सौपना—यह भी अपेक्षाकृत हल्का ही दण्ड है। पुलिस वाले क्षेत्रीय कार्यरतों एवं विभिन्न स्थानों पर काम करने वालों को इस प्रकार दण्डित किया जाता है। इसे एक ही व्यक्ति पर बार-बार लागू करने से लाभ की अपेक्षा हानियाँ अधिक होती हैं।

3. कार्य का कम मूल्यांकन करना—यह कुछ अधिक गम्भीर दण्ड है क्योंकि यह भावी पदोन्नति में बाधा डालता है। कर्तव्य की अवहेलना का तथ्य कर्मचारी की सेवा पुस्तिका में लिख दिया जाता है तथा सम्भावित पदाग्रति के समय उसका ध्यान रखा जाता है।

4 प्रायश्चित्त दण्ड—यह व्यवस्था पुलिस के अतिरिक्त अन्य विभागों में सम्मान प्राप्त हो गई है। कारण यह है कि प्रायश्चित्त दण्ड कर्मचारी के आश्रितों एवं परिवारजनों को दुःखी करता है तथा यह नोकसेराओं के सम्मान के भी विरुद्ध है।

5 बेतनहीन निलम्बन—यह दण्ड का एक सामान्य तरीका है जिसमें कर्मचारी को बिना वेतन के निलम्बित कर दिया जाता है। निलम्बन का काल निर्धारित किया जाता है। अमेरिका में राज्य एवं स्थानीय स्तर के अनेक पदा पर यह समय प्रायः तीस दिन का होता है।

6 पदावनति एवं बेतन में कटौती—इसमें कर्मचारी की मासिक आय घट जाती है और इसलिए यह दण्ड उनके पूरे ब्यायंजाल तक जारी रहता है। इसके अतिरिक्त पदावनति का आद निषेध का कार्य, हो सकता है उसे अधिक पगबंद न हो। पदावनति कर्मचारी के मनोबल तथा उत्साह को तोड़ देती है इसलिए सावधानी के साथ इसका प्रयोग किया जाना चाहिए।

7 पदमुक्ति या सेवा से हटाना गंभीर कठोर दण्ड है जिसके परिणामस्वरूप वेतन आय तथा स्तर की हानि होती है वरन् केवल के अधिकार भी समाप्त हो जाते हैं। इस दण्ड को अधिक गम्भीर बनाने हुए सम्बन्धित कर्मचारी को एक निश्चित समय तक अवकाश देना चाहिए पुनर्नियुक्ति के अयोग्य ठहरा दिया जाता है।

पदमुक्ति का अर्थ एवं महत्त्व (Meaning and Significance of Removal)—प.मु. के विरुद्ध अनेक मुद्दाओं में युक्त अमेरिकी नोकसेवाएं आलोचन योग्य हैं। फिर भी अमन्तों एवं दुराचरण गराबगोरी, खोरी आदि के लिए निम्नी भी राज्यकर्मचारी की सेवा से बाहर रखा जा सकता है। योग्यता

व्यवस्था का प्रभाव बढ़ने के साथ ही यहाँ अयोग्य तथा अक्षम कर्मचारियों को हटाने की परम्पराएँ काफी प्रभावशाली बन गईं।

पदमुक्ति एक अत्यन्त अरुचिपूर्ण वर्तव्य है। प्रत्येक संगठन यह चाहता है कि उसके कर्मचारी यथासम्भव बने रहें। मानवता एवं मानवीय सम्बन्धों को ध्यान में रखते हुए यह नदम पर्याप्त सोच समझ कर उठाया जाता है।

पदमुक्ति का निर्णय कार्यपालिका द्वारा लिया जाता है। इस शक्ति का प्रयोग परिस्थिति के अनुसार नियोजित अधिकारी, विभागीय सेवीवर्ग अधिकारी, विभागीय सेवीवर्ग मण्डल, विशेष अनुशासन व्याख्याधिकरण अथवा केन्द्रीय सेवीवर्ग अधिकरण द्वारा किया जाता है। व्यवहार में दृढ़ता एवं तुरन्त कार्यवाही के लिए अनुशासन की सत्ता एक ही व्यक्ति के हाथों में सौंपी जाती है। संयुक्तराज्य अमेरिका में अनुशासन सम्बन्धी मामलों की मौलिक सत्ता विभागाध्यक्षों में निवास करती है।

पदमुक्ति की प्रक्रिया यह है कि सरकार द्वारा अग्रिम रूप से कर्मचारी को सूचना दी जाती है तथा लिखित रूप में उसे वे कारण बता दिए जाते हैं जिनके आधार पर उसे हटाया जा रहा है। कर्मचारी को अपना पक्ष प्रस्तुत करने का अवसर दिया जाता है। पदमुक्ति का निर्णय धार्मिक, जातीय एवं राजनीतिक भेदभाव के कारण नहीं लिया जाना चाहिए। 1912 के अधिनियम (Lloyd Lafolette Act of 1912) के अनुसार संगठन में कार्यकुशलता बढ़ाने की दृष्टि से पदमुक्ति के सम्बन्ध में असमानताएँ बरती जा सकती हैं। भूतपूर्व सैनिक कर्मचारियों को हटाने के लिए 30 दिन पूर्व नोटिस दिया जाना चाहिए और हटाने के कारणों का उल्लेख स्पष्ट तथा विस्तार से करना चाहिए।

अपील करने की व्यवस्था (The System of Appeals)—संयुक्तराज्य अमेरिका के अधिकांश कर्मचारियों को प्रबन्ध द्वारा उठाए गए सेवामुक्ति जैसे कठोर कदमों के विरुद्ध अपील करने का अधिकार दिया गया है। अपील सुनाने वाली संस्था बहु-सदस्यीय होती है। इसमें प्रायः तीन सदस्य होते हैं जो कानून द्वारा स्थायी रूप में अथवा विभागाध्यक्ष द्वारा तदर्थ रूप से नियुक्त किए जाते हैं। इसका एक सदस्य कर्मचारियों द्वारा निर्वाचित किया जाता है। कुछ सेवाओं में एक स्थायी मामान्य अपील समिति नियुक्त की जाती है। कभी-कभी अपील मण्डलों में जनता का प्रतिनिधित्व भी किया जाता है। इनका संगठन चाहे कुछ भी रहा हो किन्तु इनकी कार्य प्रणियाँ हमेशा न्यायालय जैसी औपचारिक न होकर अनौपचारिक होती हैं। इनके परामर्श विभागाध्यक्ष के लिए बाध्यकारी न होकर परामर्शदाता प्रकृति के होते हैं।

संगठन जितना बड़ा होता है उसमें अपील व्यवस्था की उतनी ही अधिक आवश्यकता होती है। विभिन्न विभागों के लिए पृथक् अपील व्यवस्थाएँ होने के साथ-साथ अमेरिका में लोकसेवा आयोग को भी कुछ अपील सम्बन्धी अधिकार दिए गए हैं।

ग्रेट ब्रिटेन और फ्रांस की लोकसेवाओं में अनुशासन

(Discipline in British and French Public Services)

प्रत्येक ब्रिटिश राज कर्मचारी का वायव्य प्रतिवेदन उससे विभागाध्यक्ष द्वारा तैयार किया जाता है। इस प्रतिवेदन में कर्मचारी के कार्यों का मूल्यांकन होता है। कार्य की व्यवहरेलता करने वाले अथवा दुराचरण के दोषी कर्मचारियों को चेतावनी भी जानी है तथा भिन्नक्रिया दी जाती है। इसके अतिरिक्त दूसरे दण्ड प्रदान करके अनुशासन की स्थापना की जाती है। ब्रिटिश लोकसेवकों को दिए जाने वाले कुछ प्रमुख दण्ड ये हैं—वायव्य वेतन वृद्धि रोक देना, कार्य से निलम्बित कर देना और भव्य निवृत्ति लाभों से वंचित करने पर न हटा देना आदि।

अनुशासन अधिकारी का निश्चय सम्बन्धित अपराध की गम्भीरता के आधार पर किया जाता है। छोटे-मोटे अपराधों के लिए कर्मचारी के निकटवर्ती उच्च अधिकारी द्वारा अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है। यह चेतावनी एवं निन्दा जैसे छोटे-मोटे दण्ड भी प्रदान कर सकता है। प्रभावित कर्मचारियों को अनुशासनात्मक कार्यवाही के विरुद्ध अपील करने का भी अधिकार है। ब्रिटिश अनुशासन व्यवस्था के सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय तथ्य यह है कि यहाँ पदावत या भव्यभारपूर्ण व्यवहार के विरुद्ध औपचारिक तथा स्पष्टतः परिभाषित समुचित सुरक्षाएँ नहीं हैं।

फ्रांस में राज्य कर्मचारी द्वारा कार्य की व्यवहरेलता अथवा अनुचित सन्तान के लिए उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है। कभी-कभी यह कार्यवाही कर्मचारी की निजी जीवन से भी सम्बन्ध रखती है—कार्य करते समय निर्धारित सीमाओं का ध्यान न रखना अथवा अपने व्यवहार से लोकमनाओं को बदनाम करना। फ्रांस में लोकसेवाओं के सम्भावित अपराधों के अनुसृत ही सम्भावित दण्डों की व्यवस्था की गई है। इनमें कुछ उल्लेखनीय दण्ड ये हैं—चेतावनी, निन्दा, पदोन्नति की सूची में नाम हटा देना, अनाकर्मक और अरक्षणीय स्वतः पर निर्भर, वरिष्ठता की समाप्ति, पदावत, सेवानिवृत्ति अधिकारों सहित अथवा रहित पद मुक्ति।

दोषी कर्मचारी के विरुद्ध आशेष की तैयारी निकटवर्ती उच्च अधिकारी द्वारा की जाती है। अनुशासन सम्बन्धी सभी मामलों की सुनवाई विधायक से निर्मित समुक्त कर्मचारी सगठनों के मण्डला में की जाती है। यदि अनुशासनात्मक कार्यवाही के समय किसी अधिकारी द्वारा शक्ति का दुरुपयोग किया गया है अथवा किसी प्रक्रिया को तोड़ा गया है तो प्रभावित कर्मचारी सर्वोच्च प्रशासनिक न्यायालयों में अपील कर सकता है।

सेवा निवृत्ति लाभ

(The Retirement Benefits)

राज्य-कर्मचारियों द्वारा अपने जीवन की कार्यशील उम्र में पूरी श्रमता और शक्ति से साथ दायित्वों का निर्वहण किया जाता है। इसके बदले सरकार द्वारा उनके

मरण-पोषण के लिए समुचित वेतन की व्यवस्था की जाती है। प्रश्न यह है कि वृद्धावस्था में जब लोकसेवक कार्य करने में असम होगा अथवा किसी दुर्घटना या लम्बी बीमारी के कारण वह अपनी सेवाओं प्रदान नहीं कर सकेगा तो उनके मरण-पोषण की क्या व्यवस्था की जाएगी? इस प्रश्न के समाधान के लिए विभिन्न देशों में कर्मचारियों के लिए सेवा-निवृत्ति लाभों की व्यवस्था की जाती है। उनकी मात्रा, समय और स्वरूप विभिन्न देशों में विभिन्न पदों के लिए अलग-अलग होता है। सेवा निवृत्ति की व्यवस्था योग्यता प्रणाली के प्रभाव का प्रतीक है तदनुसार शारीरिक व बौद्धिक क्षमता घटने के साथ ही वृद्ध राज्य-कर्मचारियों को सेवा से पृथक् किया जाना चाहिए। यह कार्य कर्मचारी को नौकरी से निकालना नहीं है बल्कि यह नियमित सेवा में नियमित अवकाश-प्राप्ति है।

निवृत्ति के उद्देश्य

(Aims and Objects of Retirement System)

निवृत्ति एक निश्चित आयु सीमा के बाद आवश्यक बन जाती है, क्योंकि उम्र बढ़ने के साथ ही कर्मचारी की कार्यक्षमता और नवीनता के प्रति उसकी अभिरुचि घटने लगती है, उसका जीवन बहुत कुछ उदासीन, एकान्ताग्रि और चिन्ताशील बन जाता है। ऐसी स्थिति में कर्मचारी को निवृत्त करना एक साथ प्रत्येक उद्देश्यों की पूर्ति का साधारण बन जाता है। प्रो एस डी झाइट के कथनानुसार, दैनिक कर्मचारियों के लिए निवृत्ति व्यवस्था मुख्य रूप से उन स्त्री-पुरुषों व रोजगार को निलम्बित करने की सुविधा प्रदान करती है जिनकी शक्तियाँ उम्र के कारण घट गई हैं या जो अन्य कारणों से कार्य नहीं कर पाते। इनके प्रतीन की सेवाओं के लिए भत्ता दिया जाता है। यदि कर्मचारी की मृत्यु हो जाए तो उनके आश्रितों को लाभ दिया जाता है तथा आर्थिक सुरक्षा की भावना बँदा करके सेवाओं का मनोबल बढ़ाया जाता है।

निवृत्ति के कुछ प्रमुख उद्देश्य ये हैं—

1 निवृत्ति के द्वारा वृद्धावस्था या शारीरिक अथवा मानसिक कमजोरी के कारण अपने कार्यों का समुचित रूप से सम्पन्न करने में अक्षम कर्मचारियों को सेवा से बाहर किया जाता है और इस प्रकार लोकसेवा की कार्यकुशलता में वृद्धि की जाती है। जले हुए कोयले इन्जिन से निकाल दिए जाते हैं क्योंकि उनकी गर्मी अब इन्जिन को गति नहीं दे पाती।

2 सेवा-निवृत्ति की व्यवस्था पदोन्नति के लिए आवश्यक है। वृद्ध जनों को सेवा-निवृत्त किए जाने पर होने वाले रिक्त स्थानों पर सभ्यता के योग्य व्यक्तियों की पदोन्नति की जा सकती है। पदोन्नति के पर्याप्त अवसरों के कारण सभ्यता के कर्मचारियों में एक नया उत्साह व मनन आसक्त होती है।

3 प्रत्येक सभ्यता नई समस्याओं और चुनौतियों का सामना करने के लिए नए दृष्टिकोण तथा तरीके अपनाए जाने की अपेक्षा रखता है। इसके लिए मनीषा

विरोधी और रुढ़िवादी दृष्टिकोण में प्रभावित वृद्ध जनों को निवृत्त कर देना उपयोगी तथा आवश्यक है।

4 वृद्ध कर्मचारियों को निवृत्त करने लोकसेवाओं में युवा और सक्षम व्यक्तियों के लिए जगह बनाई जा सकती है। इसके कारण लोकसेवाओं में नया रक्त और नवीन विचारों का प्रवेश हो पाता है।

5 सेवा-निवृत्ति के बाद पेंशन की व्यवस्था से कर्मचारी मनुष्य रहते हैं और इस प्रकार लोकसेवाओं में अनुभव तथा सक्षम कर्मचारियों का बने रहना सम्भव होता है। कर्मचारियों को पेंशन व्यवस्था के कारण अपने भविष्य की अधिक चिन्ता नहीं होनी इसलिए अप्रत्याचार और रिश्वत पर रोक लगती है।

6 पेंशन व्यवस्था के कारण प्रतिभागियों में लोकसेवाओं की ओर आकर्षित होते हैं और इस प्रकार देश की वित्तसहाय प्रणाली से लोकसेवाएँ लाभान्वित हो पाती हैं।

7 राज्य एक आदर्श नियोजक है और इसलिए यह न्यायपूर्ण नहीं होगा कि जिन लोगों ने अपनी युवावस्था में पूरी स्वामित्व और क्षमता में राज्य की सेवा की है उन्हें वृद्धावस्था में राज्य उन्हीं के भाग्य पर छोड़ दे। न्याय की माँग यह है कि वृद्धावस्था में राज्य को उनकी देखभाल करनी चाहिए।

8 सेवा निवृत्ति व्यवस्था लोकघन के अध्ययन को रोकने का एक महत्वपूर्ण साधन है। वृद्धजनों के बतन के रूप में जिनका बल व्यय किया जाता है बदले में उनका कार्य वे नहीं कर पाते। वे वृद्ध कर्मचारियों द्वारा मुश्किल से इतना कार्य किया जाता है जितना कि एक स्वस्थ व्यक्ति अकेला कर सकता है।

स्पष्ट है कि मानवता की दृष्टि से संगठन की भलाई और कार्यकुशलता के लिए तथा स्वयं व्यक्ति के भ्राम्य और कल्याण के लिए प्रत्येक प्रधानमन्त्रि संगठन में सेवा-निवृत्ति लाभ की व्यवस्था आवश्यक और उपयोगी है।

निवृत्ति की आयु

(The Age of Retirement)

निवृत्ति अथवा अवकाश ग्रहण करने की आयु अलग-अलग देशों में भिन्न-भिन्न है। इस आयु के निर्धारण पर देश की जलवायु तथा जनता की औसत आयु, इन दो बातों का प्रभाव पड़ता है। मध्यव्यवस्था अमेरिका में यह आयु 65 से 70 के बीच, ब्रिटेन में 60 से 65 के बीच तथा भारत में 55 से 60 के बीच है। ग्रेट ब्रिटेन में राज्यकर्मचारी 60 वर्ष का होने पर स्वेच्छा में अवकाश ग्रहण कर सकते हैं किन्तु 65 वर्ष की आयु पूरी होने पर अवकाश अनिवार्य है। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद यह व्यवस्था की गई है कि किसी प्रकार की अयोग्यता होने पर 50 वर्ष में भी अवकाश ग्रहण किया जा सकता है।

भारत में सेवा-निवृत्ति के लिए आयु अस्पष्टावृत्त कम रखी गई है। कारण यह है कि यहाँ की उच्च सेवाओं में रहने यूरोपवासियों की संख्या अधिक थी तथा

वे यहाँ की जनसाधु में शीघ्र ही षक जाते थे । इसी कारण मंत्री कर्मचारियों एवं अधिकारियों के लिए 58 वर्ष तथा अन्य कर्मचारियों के लिए 60 वर्ष की आयु सेवा निवृत्ति के लिए निर्धारित की गई ।

प्रवक्ताश-प्राप्ति की आयु सीमा के सम्बन्ध में दो विरोधी मत हैं । एक ओर जनता एवं कर्मचारियों की दृष्टि से अनुभवी और प्रशिक्षित मेरीवर्गों की सेवाओं का लाभ उठाने के लिए यह आयु सीमा अधिकारिचक ऊँची रखी जानी चाहिए । इसके विपरीत नवागन्तुक कर्मचारियों के अनुसार ऐसा करने से पदोन्नति के प्रदमन घट जाएंगे तथा नए लोगों को सेवा में प्रवेश प्राप्त नहीं हो सकेगा ।

सेवा निवृत्ति लाभ का औचित्य एवं उपयोगिता

(Justification and Significance of Retirement Benefits)

प्रायः सभी देशों में वृद्धावस्था के कारण सेवा-निवृत्त हुए लोगों के भरण-पोषण के लिए व्यवस्था की जाती है । उनको या तो मासिक पेंशन दी जाती है अथवा एक ही बार में भविष्य निधि (Provident Fund) का मुगतान दिया जाता है । प्रवक्ताश प्राप्ति के समय यदि व्यवस्था न की जाए तो इसके दो परिणाम हो सकते हैं—(क) कर्मचारियों को साजीवन कार्य पर रक्षता प्रोत्सा जिनके कारण वृद्ध तथा प्रसन्न कार्यक्षमता की भरमार हो जाएगी, अथवा (ख) अनेक भूतपूर्व कर्मचारी कठोरता की भाँति निर्गन्तव्य होकर बरत का जीवन व्यतीत करेंगे । दोनों स्थितियाँ प्रशासनिक कार्यकुशलता एवं मानवीय दृष्टि से यत्न हैं अतः सेवा-निवृत्ति काल में सरकार की ओर से धार्मिक सहयोग का प्रावधान औचित्यपूर्ण है ।

इस औचित्य के सम्बन्ध में मुख्यतः चार निम्नलिखित प्रचलित हैं—(i) यह वृद्ध कर्मचारियों के प्रति सरकार की उदारता का प्रतीक है, (ii) यह कर्मचारियों के प्रत्येक कार्य का पुरस्कार है, (iii) यह सामाजिक मन्थन की एक योजना है, (iv) यह कर्मचारियों का बका हुआ वेतन है जिनके वे अधिकारी हैं । ये चारो निम्नलिखित प्रत्येक समय की राजनीतिक विचारधारा के परिणाम हैं । इनमें से किसी को पूर्ण सत्य अथवा पूर्ण असत्य नहीं कहा जा सकता । विभिन्न देशों में वहाँ के सद्विधान तथा कानून द्वारा अलग-अलग व्यवस्थाएँ की गई हैं । सभी के पेंशन सम्बन्धी नियम भी अलग अलग हैं । कुछ देशों में पेंशन सम्बन्धी नियम कानूनबद्ध हैं तथा न्याय-पालिका द्वारा उनको लागू किया जाता है ।

निवृत्ति लाभ के दो रूप—पेंशन एवं भविष्य निधि

(Two forms of Retirement Benefits—

Pension and Provident Fund)

एक निर्धारित उम्र पर निवृत्त होने वाले कर्मचारी को मोटे रूप से दो प्रकार की सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं—पेंशन तथा भविष्य निधि । पेंशन निवृत्त कर्मचारी को मासिक या वार्षिक रूप में साजीवन दी जाती है । कभी-कभी यह कर्मचारी के मरणोपरान्त भी उसके साधिनो को प्रदान की जाती है । भविष्य निधि का मुगतान

एक ही द्वार से किया जाता है। उस राशि में कर्मचारी के बदन से काटी गई राशि भी शामिल होती है।

निवृत्ति लाभ के इन दोनों रूपों की तुलनात्मक उपयोगिता का विवेचन किया जा सकता है। पेंशन की व्यवस्था का नाम यह है कि इसका मुगलान जीवनपर्यन्त मिलता रहता है। सरकार की दृष्टि में भी यह व्यवस्था उपयोगी है क्योंकि उसे थोड़ी-थोड़ी राशि प्रतिमाह देनी पड़ती है। इसके अनिश्चित पेंशन व्यवस्था में सरकार कर्मचारी पर समुचित नियन्त्रण रख पाती है। पेंशन कर्मचारी के लिए अपेक्षाकृत अधिक धार्मिक मरणा का प्रतीक है क्योंकि उसकी यूननम आवश्यकताएँ नियमित रूप से जीवनपर्यन्त पूरी होती रहेंगी। इसमें किसी प्रकार की हाथिया कठिनाई की आशंका नहीं रहती। भविष्य निधि के रूप में प्राप्त होने वाली एक बड़ी राशि को सुरक्षित रखते तथा लाभ पर सवाने की गम्भीर चिन्ता बनी रहती है। समावधानी या फिड्यूशरियों के कारण कभी-कभी यह राशि भीष्ट सवाल हो जाती है तथा कर्मचारी और उसके परिवार का जेब जीवन परेशानी में व्यतीत होता है, इन पेंशन व्यवस्था अधिक उपयोगी मानी जाती है।

भविष्य निधि का नाम यह है कि इससे रूप में एक बड़ी राशि एक ही द्वार से प्राप्त हो जाती है जिसकी सहायता से निवृत्त कर्मचारी कोई नया उद्यम या व्यवसाय प्रारम्भ कर सकता है जो उसके तथा उसके परिवार को मुगलान का प्रतीक बन जाय। भविष्य निधि का प्राप्त होना निश्चित प्राय होता है जबकि पेंशन मगन होती है तथा किसी भी बर्ष के पूरा न होने पर उसका मुगलान लटाई में पड़ जाता है। पेंशन के अनेक उलभे हुए मामले कर्मचारी की मृत्यु तक भी मृत्यु पाने और अनेक उलभनो और अमिताषाषो की गडरी को मन में बांध ही परमाक निवारना पड़ जाता है। पेंशन की व्यवस्था उस कर्मचारी के स्वजनो के लिए हानिकारक होती है जिसकी निवृत्ति के कुछ समय पहले अथवा तुरन्त बाद मृत्यु हो जाय। ऐसी स्थिति में भविष्य निधि का परिवारजनो को मुगलान किया जाता है। भविष्य निधि की व्यवस्था ॥ कर्मचारी आवश्यकता के समय जब चाहे तभी निवृत्ति या सकता है, किन्तु पेंशन व्यवस्था में नाम का भूत उस अधिक समय तक सेवा में बनाए रखता है। पेंशन मगरी नवा अन्तरी सेवा का पुरस्कार है इसलिए विमल हाकर कर्मचारी अधिकतम जान तक सेवा में बने रहना चाहता है। भविष्य निधि की व्यवस्था ॥ कर्मचारी स्वन्त्रता और साममम्मान के साथ कार्य करता है तथा उस उच्च अधिकारियों के अनावश्यक आनन्द में नहीं रहता पड़ता।

साष्ट है कि पेंशन एवं भविष्य निधि दोनों व्यवस्थाओं के अपने अपने नाम तथा हानियाँ हैं। इन आचरण निवृत्ति लाभ के रूप में विधित विधि का विधान किया जाता है, अनुसार पेंशन का एक मात्र भविष्य निधि में जमा करा दिया जाता है तथा उसका मुगलान मृत्यु अथवा निवृत्ति के समय एकमुत्त कर दिया जाता है। इसी प्रकार भविष्य निधि की राशि वार्षिक दान के रूप में परिवर्तित कर दी जाती है तथा कर्मचारी को थोड़ी-थोड़ी राशि का मुगलान नियमित रूप में होता रहता है।

निवृत्ति लाभ के दोनों रूपों की उपयोगिता का तुलनात्मक विवेचन करने के बाद हम इन दोनों के स्वरूप के बारे में कुछ अधिक विस्तार में विवेचन करेंगे।

1 पेंशन व्यवस्था (The Pension System)—पेंशन प्रणाली (Contributory) तथा गैर-अग्रदायी दोनों प्रकार की होती है। अग्रदायी पेंशन में सरकार तथा कर्मचारी दोनों का अग्रदान होना है तथा दूसरे प्रकार में केवल राशि में से पेंशन दी जाती है। यह व्यवस्था कर्मचारी के आत्मसम्मान के अनुकूल है तथा उसमें अग्रदान तथा अधिकार की भावना भी जागृत करती है। इन व्यवस्था में कर्मचारी कुछ कटने का अधिकारी भी बन जाता है।

पेंशन प्रदान करने की परिस्थितियों के अनुसार इसे सामान्य तथा असामान्य दो रूपों में विभाजित किया जाता है। सामान्य पेंशन को पुनः पाँच भागों में वर्गीकृत किया जा सकता है—(i) बृद्धावस्था पेंशन—यह उस कर्मचारी को दी जाती है जो एक निश्चित आय प्राप्त करने के बाद (जैसे 58 या 60 वर्ष) सेवा-निवृत्त किया गया हो, (ii) अवकाश पेंशन—यह उस कर्मचारी को दी जाती है जो एक निश्चित समय तक काम करने के बाद स्वयं ही निवृत्त होने की इच्छा प्रकट करता है। इस समय की सीमा 30 वर्ष या 25 वर्ष या अन्य कुछ हो सकती है (iii), प्रगल्भता पेंशन—यह उस कर्मचारी को दी जाती है जो शारीरिक या मानसिक असमर्थता के कारण काम करने में असमर्थ हो जाता है, (iv) क्षतिपूर्ति पेंशन—यह उस कर्मचारी को प्रदान की जाती है जिसका पद समाप्त किया जा चुका है किन्तु उसके बराबर का पद दिया नहीं जा सका है, (v) मरणापेक्ष पेंशन—यह उस कर्मचारी को दी जाती है जो बुराचार या अकार्यकुशलता के कारण सेवा-निवृत्त किया गया है किन्तु महानुभूतिवश उसे योग्यता प्रदान की जाती है।

असामान्य पेंशन ऐसे कर्मचारी को दी जाती है जो अज्ञान ही मूल्य का प्राप्त करने वाला हो। इसका लक्ष्य कर्मचारी की विधवा पत्नी एवं बच्चों का पालन-पोषण करना होता है। यदि मृत कर्मचारी के माना-पिता के-सहाय रह जायें तो उन्हें भी इस प्रकार की पेंशन उपलब्ध कराई जाती है।

वैधानिक रूप से कर्मचारियों को पेंशन का अधिकार प्राप्त नहीं होता। सरकार द्वारा पेंशन को कभी भी रोक जा सकता है। जब भी सरकार यह अनुभव करे कि सम्बन्धित कर्मचारी राजनीतिक गतिविधियों में भाग लेने लगा है या उसने विदेशी नागरिकता प्राप्त कर ली है या वह सरकार के सम्मान तथा हितों को हानि पहुँचा रहा है या कर्मचारी अशरारत एवं बुराचार का दोषी पाया गया है तो सरकार द्वारा उसकी पेंशन रोक जा सकती है। ग्रेट ब्रिटेन में ऐसे विवादों का प्रतिपक्ष निर्णय करने की शक्ति वहाँ के राजकोष को प्राप्त है।

१९८८ है कि पेंशन की माँग कर्मचारी द्वारा अधिकार रूप में नहीं की जाती बल्कि यह राज्य द्वारा सशर्त रूप में प्रदान की जाती है। इसकी मुख्य शर्तें ये हैं—

- (i) यह तभी प्रदान की जाती है जबकि सम्बन्धित कर्मचारी का कार्य पूर्णतः सन्तोषजनक रहा हो;

- (ii) अमन्तोपजनक कार्य होने पर वेन्शन की राशि में भरकार द्वारा इच्छानुवूल नमी की जा सकती है,
- (iii) सम्बन्धित कर्मचारी की नियुक्ति नियमानुसार की गई हो तथा वह नियमित कर्मचारी रहा हो;
- (iv) कर्मचारी राज्य का पूर्णकालीन (Full time) कार्यकर्ता रहा हो,
- (v) कर्मचारी का वेतन पूर्णरूप से सरकारी कोर में मिलता रहा हो,
- (vi) कर्मचारी ने कुछ न्यूनतम वर्षों तक राज्य-सेवा की हो,
- (vii) कर्मचारी वेन्शन की उम्र तक पहुँच चुका हो प्रथवा उतनी उम्र तक न पहुँचा हो तो मानसिक या शारीरिक दृष्टि से कार्य करने में असमर्थ हो।

वेन्शन के सम्बन्ध में कुछ मूलभूत प्रश्न उत्पन्न होने हैं जिनका समाधान विभिन्न देशों में अन्तर्गत प्रश्न प्रकार में किया जाता है। ये निम्नलिखित हैं—

(क) वेन्शन अधिकार के लिए न्यूनतम सेवाकाल भारत में 58 वर्ष तथा 60 वर्ष है। इस उम्र वाले कर्मचारी भी तभी वेन्शन पाने के अधिकारी होते जबकि वे दस वर्षों तक राज्य सेवा में रहे चुके हो। इससे कम अवधि में निवृत्त होने के बाद कर्मचारी को सहायता राशि दी जाती है जो 5 वर्ष के एक माह के वेतन के बराबर होती है। यदि 58 या 60 वर्ष की उम्र पूरी होने से पहले ही कर्मचारी की 30 वर्ष की सेवा हो जाए भी वह वेन्शन के साथ अवकाश ग्रहण कर सकता है। 25 वर्ष की सेवा पूरी हो जाने पर भी उसे आर्थिक या प्रशासनिक आवश्यकता के कारण निवृत्त किया जा सकता है। अकार्यक्षम कर्मचारी भी अनिवार्य रूप से निवृत्त किए जा सकते हैं।

(ख) क्या स्थायी सेवाकाल की दलना की जाए? सामान्यतः वही पदाधिकारी वेन्शन पाने का अधिकारी होता है जो स्थायी पद पर स्थायी रह कर सरकार से वेतन प्राप्त करते हुए निश्चित कार्यकाल तक सेवा कर चुका हो। विशेष नियमों के अनुसार यदि अस्थायी कर्मचारी बाद में स्थायी हो जाए तो उसका स्थायी सेवाकाल का आधा समय विहित काल में गिन लिया जाता है।

(ग) वेतन क्रम (Pay Scale) तथा वेन्शन का अनुपात क्या रखा जाए? इस सम्बन्ध में केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिश पर 1 अप्रैल, 1950 से यह व्यवस्था की गई है कि सजाविल के प्रत्येक वर्ष के प्रोमोत वेतन का 80वाँ भाग जोड़ा जाता है। 30 वर्ष या 25 वर्ष की सेवा कर चुकने वाली की प्रोमोत वेतन का अर्द्धांश-वेतन वेन्शन के रूप में प्रतिमाह आजीवन मिलता रहता है। अब राज्य कर्मचारियों को मृत्यु एवं निवृत्ति सहायता तथा परिवार वेन्शन देने की भी व्यवस्था की गई है।

(घ) यदि सेवाकाल में कर्मचारी का देहावसान हो जाए तो उसे सहायता के रूप में कुछ राशि प्रदान की जाती है जो उसके उस समय के वेतन का अधिक से अधिक 12 गुना भाग हो सकती है। यदि निवृत्त कर्मचारी की कुछ समय बाद मृत्यु हो जाए तो जो राशि वह वेन्शन के रूप में ले चुका है, यदि वह अन्तिम वर्ष के वेतन के बराबर होने से कम है तो वह राशि उसके परिवार वालों को दे दी जाएगी।

परिवार पेन्शन का नियम यह है कि यदि 25 वर्ष की सेवा के बाद किन्तु नियमिन निवृत्ति से पूर्व कर्मचारी की मृत्यु हो जाए तो उसके परिवार को पांच वर्ष तक उसे दी जाने वाली पेन्शन का अर्द्धांश प्राप्त होता रहता है। पारिवारिक पेन्शन किसी स्थिति में 150 रुपये मासिक से अधिक नहीं होती।

2 भविष्यनिधि योजनाएँ (Provident Fund Schemes)—निवृत्त राज्य कर्मचारियों के लिए पेन्शन के अतिरिक्त बीमा अथवा भविष्य निधि जैसे लाभ भी प्रदान किए जाते हैं। ये पेन्शन योजना से दो बातों में भिन्न हैं—(1) ये प्रायः प्रगतापी होती हैं। सरकार तथा कर्मचारी दोनों ही प्रतिमाह प्राधा-प्राधा जमा कराते रहते हैं। बीमा योजनाएँ तो पूर्णतः अग्रगामी होती हैं। इनका पूरा धन कर्मचारी की ओर से ही कटता है तथा सरकार द्वारा केवल इसकी व्यवस्था हेतु ही व्यय किया जाता है। (2) ये लाभ निवृत्ति के बाद प्रतिमाह अदा नहीं किए जाने बरन् इनको एक ही बार में अदा कर दिया जाता है।

भारत में अग्रेज 1950 से राज्य कर्मचारियों के लिए बीमा योजना एवं भविष्य निधि योजनाएँ प्रारम्भ की गईं। इस दिन तक जिन कर्मचारियों की सेवा 10 वर्ष की हो चुकी थी उनको इन योजना के अन्तर्गत आने का विकल्प दिया गया किन्तु बाद में सेवा में आने वालों को आवश्यक रूप से इसे अपनाने को कहा गया। यहाँ तीन वर्ग के कर्मचारी मुख्य रूप से इस योजना के अन्तर्गत आते हैं—(क) ऐसे कर्मचारी जिनके लिए पेन्शन की व्यवस्था नहीं की गई है, (ख) विशेष जिनह अनुवर्गीय रूप से पाँच अथवा अधिक वर्षों के लिए नियुक्त किया जाता है, (ग) किसी किसी विभाग के अस्थाई कर्मचारी, जैसे केन्द्रीय सार्वजनिक निर्माण विभाग, टकमाल घर, डाक-तार के कारखाने, धुड़ सामग्री बनाने वाले कारखानों के कर्मचारी आदि।

जहाँ तक रेलवे कर्मचारियों का प्रश्न है उनमें सभी स्थायी कर्मचारियों के लिए भविष्य निधि योजना में शामिल होना जरूरी है। तीन वर्ष की सेवा पूर्ण हो जाने वाले कर्मचारियों के लिए तथा चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों के लिए भविष्य निधि योजना वैकल्पिक है। इस योजना के अन्तर्गत प्रत्येक कर्मचारी के वेतन का बारहवाँ भाग अग्रदान के रूप में कटता है, सरकार भी उतनी ही रकम इसके साथ जोड़ देती है जिन कर्मचारियों का सेवाकाल 15 वर्ष से अधिक हो जाता है उनको प्रत्येक वर्ष के लिए प्राधा वेतन के हिसाब से सहायता धन प्रदान किया जाता है। इसकी सीमा यह है कि इस प्रकार दी जाने वाली राशि या तो कुल 15 महीने के वेतन के योग के बराबर हो या 25 हजार रुपये की अधिकतम राशि हो। इन दोनों में जो राशि कम होगी वह ही देय मानी जाती है।

अनुवर्गीय विशेषज्ञों की सेवा के लिए भविष्य निधि योजना में वेतन का न्यूनतम 5% तथा अधिकतम 10% अग्रदान के रूप में कटता है। सरकार द्वारा भी उतना ही अग्र जोड़ा जाता है तथा सार्वजनिक ऋणों पर दिए जाने वाले ब्याज की दर से उस रकम पर ब्याज भी जोड़ा जाता है।

अस्थाई कर्मचारियों के लिए भविष्य निधि की योजना के अन्तर्गत अग्रदान की राशि एवं सरकारी अनुदान भिन्न-भिन्न प्रकार का होता है।

कर्मचारी संगठन एवं प्रतिनिधित्व, स्टाफ परिषदें, सेवा विवाद, इंग्लैण्ड में विहटलेवाद, हड़ताल का अधिकार तथा नागरिक सेवकों के राजनीतिक अधिकार (Employees Organisation and Representation, Staff Councils, Service Disputes, Whitlayism in England, Right to Strike and Political Rights of Civil Servants)

कानून माकर्म के अनुसार कर्मचारी एवं नियुक्तिकर्ता के हित परस्पर भिन्न एवं एक-दूसरे के विरोधी होने हैं। संगठन चाहे व्यक्तिगत हो अथवा सार्वजनिक, दोनों में नियुक्तिकर्ता मुख्यतः यह चाहता है कि वह कर्मचारियों के वेतन, मनोरंजन, बत्थाएँ, निवास-स्थान, वाहन की शिक्षा आदि की बातों पर कम से कम व्यय बचाने में अधिक लाभ प्राप्त करे। संगठन के प्रत्येक मुखार और प्रतिष्ठा स सम्बन्धित प्रत्येक नवीन प्रयोग एवं कार्य-मन्त्रालय के निबन्धों के पीछे छुन उद्देश्य यह रहता है कि संगठन से अधिक लाभ किम तरह प्राप्त किए जा सके और प्रयत्न की कीमती मरन बनाया जा सके। नियुक्तिकर्ता अपने इन लक्ष्यों को प्राप्त करने में प्रभावशील और अधिक सफल होता है क्योंकि उसने हाथ में आर्थिक शक्तियाँ होती हैं तथा वह (लोक प्रशासन में तो) राजनीतिक शक्ति का भी प्रयोग कर सकता है। दूसरी ओर कर्मचारी अनेकानेक कमजोर स्थिति में होता है। यद्यपि उसने हित और लक्ष्य नियुक्तिकर्ता से भिन्न एवं विपरीत होते हैं, तथापि वह इन्हें प्राप्त करने के लिए अपनी शक्ति एवं बाध्यता का प्रयोग करने में असमर्थ रहता है। कर्मचारी वर्ग का मुख्य आकर्षण वेतन की मात्रा और सेवा से मिलने वाला सामाजिक सम्मान, आराम और एक अन्य बत्थाएँकारी उपोदान हैं। वह इन सबको अधिक से अधिक मात्रा में प्राप्त करना चाहता है। नियुक्तिकर्ता और कर्मचारी वर्ग के इन विरोधी हितों के बीच सम्मेलन स्थापित करने के लिए कर्मचारियों का मध्य और मध्यमों का निर्माण करना होता है।

'संगठन में शक्ति है' यदि सभी कर्मचारी मिलकर सभ्य अथवा सस्या के रूप में संगठित हो जाएं तो नियुक्तकर्त्ता उनकी मांगों को ठुकराने तथा उनके हितों की अवहेलना करने का साहस नहीं कर सकना। कार्ल मार्क्स ने बताया था कि मजदूर उस समय तक पर्याप्त एवं सन्तोषजनक मजदूरी नहीं पा सकते जब तक कि वे संगठित होकर अपनी मांगें प्रस्तुत न करें और पूंजीपति नियुक्तकर्त्ता को चुनौती देकर उन्हें स्वीकार करने के लिए बाध्य न करें। यही बात न्यूनतम रूप में सरकारी क्षेत्रों में पाई जाती है। वाल्टर शार्प (Walter Sharp) के अनुसार 'हर जगह सरकारी कर्मचारियों का यह अनुभव रहा है कि उनके भौतिक स्तर की उन्नति के लिए प्रारम्भिक शक्ति के रूप में संगठित दबाव होना चाहिए।'¹ संगठन के मूल में प्रायः अथिक् वेतन प्राप्ति की इच्छा निहित रहती है। पिगोर्स तथा मेयर्स (Pigors and Mayers) के अनुसार 'एक कर्मचारी सभ्य का सदस्य इसलिए बनना चाहता है क्योंकि वह यह समझता है कि उसकी महत्वाकांक्षाओं को भरेले खतने की अपेक्षा सभ्य का सदस्य बनने से अधिक सन्तोष मिलेगा।'² संगठन के प्रबन्धकों को सभ्य की रचना को अपनी अनपक्षता एवं अवशिष्टता का प्रतीक नहीं समझना चाहिए बल्कि उसे रचनात्मक सम्बन्धों के विकास के लिए प्रेरित करनी चाहिए। वर्तमान समय में कर्मचारियों के बढ़ते हुए सभ्य एवं संस्थाओं की पृष्ठभूमि में यह अत्यन्त आवश्यक हो गया है कि सेवीवर्ग अधिकारी इनको सहन करें, सकारात्मक रूप से प्रोत्साहन प्रदान करें तथा सरकार एवं सेवाओं के बीच पण्डित सम्बन्ध कायम करने के लिए उनका सहयोग करें। कर्मचारियों के सभ्य एवं संस्थाएँ यद्यपि सेवीवर्ग प्रबन्ध का एक आवश्यक अंग नहीं हैं, किन्तु इनका कर्मचारियों के दृष्टिकोण एवं मनोबल पर महत्वा प्रभाव पड़ता है जिसका उल्लेख कर कोई भी योग्य सेवीवर्ग अधिकारी संगठन की क्षति पहुँचाने की गन्ती नहीं करना चाहेगा।

कर्मचारी संगठनों का उद्देश्य

(The Purpose of Employees Organisations)

प्रशासन को निष्पक्ष रखने के लिए सरकारी सेवाओं को यह अधिकार नहीं दिया जाता कि वे कोई राजनीतिक दल बना लें या किसी राजनीतिक दल में सक्रिय रूप में भाग ले सकें। यद्यपि प्रशासन की ईमानदारी, एकरूपता, न्यायप्रियता आदि की दृष्टि से यह भीमा अत्यन्त आवश्यक है, फिर भी एक नागरिक के रूप में उनकी स्वतन्त्रताओं के विरुद्ध है। प्रजासत्तात्मक राज्यों में सरकारी कर्मचारियों की विचार प्रमिष्यक्ति एवं समस्या बनाने की स्वतन्त्रता को व्यावहारिक बनाने के लिए उन्हें यह अधिकार दिया जाता है कि व्यावसायिक, सांस्कृतिक, धार्मिक आदि उद्देश्यों के लिए वे सभ्य तथा संस्थाएँ स्थापित कर सकते हैं। ये संस्थाएँ सामान्यतः

1 Walter R Sharp: The French Civil Services—Bureaucracy in Transition, p. 493

2 Pigors and Mayers: op cit, pp. 42-43.

व्यापारिक सघ व्यवस्थापन (Trade Union Legislation) के प्रवर्तन स्थापित होती है। ज्योंही किसी विभाग अथवा सेवा में सघ का निर्माण किया जाना है त्योही उसका सक्षम एवं विधान विभागाध्यक्ष के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है। प्रत्यक्ष ऐसे सघ को सरकारी मान्यता प्राप्त होना आवश्यक है। भारतवर्ष में प्रायः सभी सरकारी विभागों एवं निगमों के कर्मचारियों को सघ बनाने का अधिकार दिया जाता है किन्तु पुलिस सेवा के कर्मचारियों को निहयानुसार सघ बनाने के लिए अनुमति नहीं है। सरकारी कर्मचारी सघों का निर्माण तथा उनकी सदस्यता ग्रहण करते समय एक उपबोधितावादी एवं व्यावहारिक दृष्टिकोण अपना कर चलने हैं। हटात का कहना है कि "कभी-कभी कर्मचारी सघ में इसलिए सम्मिलित होते हैं कि वे अनुभव करते हैं कि समूचित प्रबन्ध के विरुद्ध उनके हितों की रक्षा के लिए इस प्रकार की सुरक्षा अत्यन्त आवश्यक है।" सरकारी संगठनों के कर्मचारी जब सघों एवं संस्थाओं के सदस्य बनते हैं तो उनके द्वारा उनके कई लक्ष्य पूरे हो जाते हैं। एक सघ द्वारा उनके सदस्यों को जो सेवाएँ प्रदान की जाती हैं वे मुख्यतः निम्न हैं—

1 सघों एवं संस्थाओं के माध्यम से सरकारी कर्मचारी व्यवस्थापिका शाखा एवं प्रबन्ध के सम्मुख अपना दृष्टिकोण प्रस्तुत कर सकते हैं। अनेक ऐसे विषय होते हैं जो केवल पर्यवेक्षकों एवं विभागाध्यक्षों की शक्ति के बाहर होते हैं। उनको सुलझाने के लिए उन्हें कर्मचारियों और उनसे प्रतिनिधियों के साथ सहयोग करके चलना होगा।

2 सघ अथवा संस्था एक प्रकार से कर्मचारी का ही व्यापक व्यक्तित्व है। सघ जो कुछ करता है अथवा करने की चेष्टा करता है वह सब कर्मचारी ने धनित रूप से सम्बन्धित है। वास्तव में कर्मचारी और संस्था के बीच एकत्वता (Identification) स्थापित हो जाती है और संस्था के माध्यम से कर्मचारी अपने अनक व्यक्तित्व हितों की सापना कर लेता है।

3 जब कभी सेवीवर्ग प्रबन्ध को एक विषय विरोध पर कर्मचारियों का मन जानने की आवश्यकता होती है तो वह उनका सघ या संस्थाओं से सम्पर्क स्थापित करके ऐसा करता है। सघ अथवा संस्थाओं के धर्माव में पर्यवेक्षकों एवं उच्च अधिकारियों द्वारा स्पष्ट किया गया मन वस्तुतः मजबूरी का मन नहीं होता।

4 स्वेच्छा पर आधारित कर्मचारी-संस्थाओं द्वारा सदस्यों की स्वाभाविक एवं सामाजिक महत्वाकांक्षाओं के पतन का अवसर प्रदान किए जाते हैं। वे अवसर कर्मचारी को अपनी एक जमा कार्य करने रहने पर प्रान्त नहीं हो पाने। कोई भी कर्मचारी अपने पक्ष के दायित्वों को पूरा करने मात्र से ही सन्तुष्ट नहीं हो जाना, उसके व्यक्तित्व के कुछ अन्ध पहलू भी होते हैं जिन्हें सन्तुष्ट करना उसका वर्तमान है। सघा एवं संस्थाओं का सदस्य बनने का बाद कर्मचारी में स्वाभिमान दिग्गम होता है तथा उनमें अपने कार्य के प्रति सन्तोष की भावना जाग्रत होती है।

5. ये संगठन अपने सदस्यों में एकता और सहयोग की भावना प्रोत्साहित करते हैं।

6 इन संगठनों द्वारा विभिन्न प्रकार में साम्यता व्यवस्था की रक्षा और प्रसार की चेष्टा की जाती है।

7 ये संगठन कर्मचारियों की कार्य की दशाएँ, स्तर और मौनिक कल्याण की रक्षा और सुधार के लिए प्रयत्न करते हैं।

8 इनका उद्देश्य लोक प्रशासन के गुण में सुधार करना है।

उक्त लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए प्रायः सभी कर्मचारी संगठन प्रयत्नशील रहते हैं—एक संगठन किसी लक्ष्य को प्राथमिकता देता है और दूसरा किसी अन्य को। प्रत्येक संगठन अपने उद्देश्य और लक्ष्यों का उल्लेख अपने संविधान में स्पष्ट कर देता है। अपने लक्ष्यों की पूर्ति के लिए कर्मचारी संगठनों द्वारा अनेक प्रकार की गतिविधियाँ आयोजित की जाती हैं।

कर्मचारी संघों या संगठनों के प्रकार (The Types of Employees Organisations)

कर्मचारी संस्थाओं को मुख्य रूप से दो भागों में विभाजित किया जा सकता है। प्रथम प्रकार की संस्थाएँ वे हैं जिनके सदस्य किसी कार्य के विशेषज्ञ होते हैं। इन संस्थाओं को व्यावसायिक संस्थाएँ (Professional Associations) कहा जाता है। दूसरी प्रकार की संस्थाओं को व्यापार-संघ (Trade Unions) कहा जाता है जो सामान्य व्यापार-संघ या यूनियन का एक भाग हैं जिनका जन्म 19वीं शताब्दी के समाजवाद तथा औद्योगिक क्रांति के प्रारम्भ में हुआ था। ये दोनों प्रकार की संस्थाएँ उद्देश्य एवं लक्ष्यों की दृष्टि से कुछ भिन्नता रखती हैं और इनके द्वारा सेवीवर्गीय प्रशासन में भिन्न प्रकार की समस्याएँ उत्पन्न की जाती हैं।

व्यावसायिक संघ (Professional Associations)

ये संघ सरकारी कर्मचारियों के वे संगठन हैं जिनके उद्देश्य एक ही व्यवसाय से सम्बन्धित होते हैं और अपने व्यवसाय की प्रगति के लिए सूचनाओं तथा अनुभवों के आदान-प्रदान की दृष्टि से परस्पर मिलते हैं। ऐसे संघ प्रायः वैज्ञानिक एवं तकनीकी कर्मचारियों द्वारा स्थापित किए जाते हैं—जैसे डॉक्टर, इंजीनियर, अध्यापक, वकील आदि। इसके प्रतिरिक्त यह बात भी है कि सरकारी सेवा प्राप्त करने-आप में एक व्यवसाय बन गई है। लोक प्रशासन के कार्य-क्षेत्रों के विस्तार के साथ-साथ विशेषीकरण का रूप घनिष्ठ होता जा रहा है और प्रशासकीय अधिकारी भी स्वयं को व्यावसायिक संस्थाओं में संगठित करने लगे हैं। जिलाधीशों के सम्मेलन, मजिस्ट्रेटों के सम्मेलन आदि इसमें उदाहरण हैं। डॉ. ह्याश्टन व्यावसायिक संगठनों की स्वाभाविक मानने हुए कहा है कि “इन संगठनों द्वारा प्रत्येक कर्मचारी अपने ही समुदाय का सदस्य बन जाता है। अपने अधिक विस्तृत एवं विशाल समुदाय के साथ तादात्म्य (Identification) हो जाने से उसे समस्तोप

मिनता है। उसकी जड़ें समाज में गहरी जम जानी हैं और वह अपने या एक पृथक् दबाई नहीं रहता।”

व्यावसायिक तकनीकी शोधों के सदस्य समय-समय पर मिनते रहते हैं और अपने व्यवसाय से सम्बन्धित बाधों पर विचार विनिमय करते हैं। व्यक्तिगत शोधों से सामूहिक लाभ उठाया जाता है और विभागीय ज्ञान-गण्डार में वृद्धि होती है। ये सब प्रायः राजनीति में भाग नहीं लेते और सांविधानिक उपायों में विश्वास करते हैं। ये अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए साक्षम हथकण्डे भी नहीं खनाने जो ट्रेंड यूनियनों द्वारा खनाने जाते हैं। ये सब तो एक प्रकार से विशेषज्ञ निरुप होत हैं जो पारस्परिकता के समय सरकार को उचित मन्त्रणा और सुझाव दे सकते हैं।

इन व्यावसायिक संगठनों के लक्ष्य प्रायः ये हैं—कर्मचारियों में सामूहिक चेतना और सहयोग जागृत करना, कर्मचारियों का मनोबल ऊँचा उठाना, कर्मचारियों के लिए साधारण-नहिता बनाना, सेवा दशाओं में सुधार के सुझाव देना, पारस्परिक अनुभवों और विचारों के आदान-प्रदान के लिए मंच प्रस्तुत करना, व्यवसाय से सम्बन्धित महत्वपूर्ण समस्याओं पर विचार करना, व्यावसायिक अनुसंधान करना, सेवा को निष्पक्ष और वस्तुनिष्ठ बनाकर उसकी प्रतिष्ठा में अतिवृद्धि करना आदि। डॉ. ह्यूइट की मान्यता है कि ‘व्यावसायिक संगठनों के विकास से सरकारी सेवाओं की क्षमता पर अनुसूच प्रभाव पड़ा है।’

ट्रेड यूनियन (Trade Unions)

थम मध्य अवस्था ट्रेड यूनियन अपेक्षाकृत साधुनिक विकास है जिसमें कुछ देशों में मान्यता प्राप्त है और कुछ में नहीं। सरकार द्वारा ट्रेड यूनियनों की शक्ति प्रदान की जानी है। वे प्रायः व्यक्तिगत मस्वाभा से सम्बन्धित ट्रेड यूनियन की शक्तियों से बहुत कम होती हैं। ट्रेड यूनियन अपनी कार्यें खनाने के लिए हड़ताल की अन्तिम अस्त्र के रूप में प्रयोग में आती हैं।

ट्रेड यूनियनों की कार्यें प्रायः इस प्रकार की होती हैं—भर्ती का आचार केवल योग्यता हो, पदों का वर्गीकरण उनमें सम्बन्धित कार्यों की प्रवृत्ति के अनुसार हो, कर्मचारियों को उचित वेतन और भत्ता प्राप्त हो, न्यूनतम मति कानून पारित किया जाए, सेवा अभिलेख (Service Record) विधिवत् तैयार किया जाए, सेवा निवृत्ति की योजनाएँ बनाई जाएँ, कार्य की दशाओं में सुधार किए जाएँ, आदि। र्गण्ड का मत है कि ‘अवश्य ही कुछ कर्मचारी यूनियनों के सदस्य बनते हैं क्योंकि वे यह महसूस करते हैं कि अप्रबुद्ध प्रबन्ध (Unenlightened Management) के विरुद्ध स्वयं की हितों की रक्षा के लिए किसी प्रकार की ठोस एका (Solidarity) अत्यावश्यक है।”

कर्मचारी संगठनों की गतिविधियाँ

(The Activities of Employee's Organisations)

निम्नलिखित कर्मचारी संगठन अपनी कार्यक्षमता और उपयोगिता साबित करने के लिए जो अनेक प्रकार की गतिविधियाँ सम्पन्न करते हैं, वे मुख्यतः निम्नलिखित हैं—

- 1 सामाजिक और मनोरंजनात्मक गतिविधियाँ ।
- 2 सेवा और सहानुभूतिपूर्ण गतिविधियाँ ।
- 3 शैक्षणिक एवं प्रचारात्मक गतिविधियाँ ।
- 4 प्रशासनिक अधिकारियों के सम्मुख कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व ।
- 5 व्यवस्थापिका के सम्मुख कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व ।

6 सामयिक रूप से समाचार-पत्र या पत्रिकाएँ प्रकाशित करना जिनमें विभिन्न प्रकार की सूचनाएँ हों, जैसे कर्मचारियों के लिए रोज़िपूर्ण सरकारी विज्ञापनों का उल्लेख, कार्यों की प्रशान्तियों और तरीकों से सम्बन्धित सूचनात्मक लेख, सगठन की स्थिति और सदस्यों में सगठनों की भावना के विकास के लिए सम्पादकीय लेख, सदस्यों से सम्बन्धित गतिविधियाँ और सामाजिक समाचार आदि ।

भारत में कर्मचारी संघ (Employees' Organisations in India)

सबसे पहले 1897 में भारत और बर्मा के रेल कर्मचारियों ने एक संघ की स्थापना की थी, लेकिन वास्तविक रूप में भारत में कर्मचारी संघों की स्थापना का इतिहास प्रथम महायुद्ध के बाद से माना जाना चाहिए । 1922 में रेल कर्मचारियों और डाक-विभाग के कर्मचारियों ने अपने संघों की विधिवत् स्थापना की, जिन्हें कमतर रेल-खोदे और डाक-भार विभाग महानिदेशक ने मान्यता प्रदान कर दी । 1926 में भारतीय व्यापार संघ कानून पारित हुआ जिसके द्वारा व्यापार संघों को कानूनी मान्यता मिली तथा उनके कार्य बंध समझे जाने लगे । इसके पश्चात् धीरे-धीरे व्यावसायिक संघों की संख्या बढ़ती चली गई और 1946 तक कर्मचारी संघ इतने अधिक हो गए तथा उनके कार्य रक्षाओं को दाना महत्व दिया जाने लगा कि केन्द्रीय वेतन आयोग के प्रतिवेदन में बारह पृष्ठ कर्मचारी संघों के ही सम्बन्ध में थे । यद्यपि विभिन्न विभागों में कर्मचारी संघ सगठित हुए किन्तु अधिकांश सगठन पूर्ण और सुसम्बन्धित नहीं थे । उनके आधार समान नहीं थे और उनका प्रभाव क्षेत्र भी घनत्व-व्यवस्था था । सहाय की दृष्टि में स्वतन्त्रता से पूर्व भारतीय कर्मचारी सगठन काफी प्रचुर मात्रा में थे किन्तु सुसगठित, स्थिरता एवं विश्व व्यापार की दृष्टि से केवल कुछ ही सगठन सन्तोषप्रद थे । सभी सगठनों को राज्य की समान मान्यता प्राप्त नहीं थी और संघों को सरकार से सीधी खर्चा का प्रविहार नहीं था । स्वतन्त्र भारत के संविधान के धारा 19 द्वारा कर्मचारियों के संघों का कानूनी स्तर निर्धारित किया गया । धारा 13 के क्लॉज (1) में कहा गया है कि सभी नागरिकों को बोलने, अभिव्यक्ति, सत्ता बनाने आदि का मौलिक अधिकार है । इस धारा के क्लॉज (2) में यह उल्लेख है कि राज्य की सुरक्षा के हित में राज्य इन अधिकारों के प्रयोग पर बुद्धिमत्त प्रतिबन्ध लगा सकता है । संविधान की धारा 309 व्यवस्थापिका को यह अधिकार देती है कि वह लोक सेवाओं में नियुक्त हुए लोगों की नर्ती और सेवा की शर्तों को नियमित कर सकती है । वास्तविक व्यवहार में

राज्य के हित ॥ यह जरूरी है कि कर्मचारी ईमानदार, निष्पक्ष, कार्यकुशल, अनुशासन-युक्त और ऐसे ही अन्य गुणों में पूर्ण हों। इसलिए राज्य द्वारा लोकसेवकों के भौतिक प्रधिकारों पर उचित प्रतिबन्ध लगाए जाते हैं। ये उपयुक्त प्रतिबन्ध नया होंगे, इसका निर्णय भी स्वयं सरकार ही करती है।

स्वतन्त्र भारत में केन्द्रीय और राज्यीय स्तरों पर बड़ी संख्या में कर्मचारी सभ और महामण्डलित्व में आ गए हैं। वर्तमान में केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के महत्वपूर्ण संगठन ये हैं—

- (1) प्रखिल भारतीय रेल कर्मचारी सभ
 - (2) प्रखिल भारतीय प्रभिरक्षा कर्मचारी सभ
 - (3) डाक व तार कर्मचारियों का राष्ट्रीय सभ
 - (4) केन्द्रीय सचिवालय तथा सम्बद्ध कार्यालयों के कर्मचारियों का सभ
- केन्द्रीय सरकार के कर्मचारी कुछ छोटे-मोटे अपवादों को छोड़कर, तीन।

मुख्य वर्गों में विभाजित हैं—

- (क) गैर-औद्योगिक (Non-Industrial) कर्मचारी वर्ग, जिसमें डाक व तार तथा नागरिक उड्डयन विभागों में कार्य करने वाले कर्मचारी और औद्योगिक संस्थानों में 500/- रुपये या इससे अधिक वेतनभोगी • राजपत्रित या अन्य कर्मचारी सम्मिलित हैं।
- (ख) औद्योगिक (Industrial) कर्मचारी वर्ग, जिसमें रेलवे के प्रत्यक्ष आने वाले कर्मचारियों को छोड़कर अन्य औद्योगिक कर्मचारी सम्मिलित हैं।
- (ग) औद्योगिक तथा गैर-औद्योगिक रेलवे कर्मचारी वर्ग।

संगठन प्रणाली सभ निर्माण तथा सेवा-शर्तों से सम्बन्धित मामलों के बारे में ज्ञान आदि का सहारा लेने के कर्मचारियों के अधिकार के सम्बन्ध में भारत सरकार ने उपर्युक्त तीन वर्गों के लिए निम्नानुसार नियम बनाए हैं—

(1) गैर औद्योगिक कर्मचारी वर्ग के लिए नियम—इस कर्मचारी वर्ग पर केन्द्रीय प्रभरिष सेवा (आचार) नियम 1955 (Central Civil Service Conduct Rules, 1955) के उपबन्ध लागू होते हैं, जो निम्नानुसार हैं—

1. कोई भी कर्मचारी सेवा-शर्तों से सम्बन्धित किसी भी मामले में न तो हस्तक्षेप करेगा और न ही ऐसे मामले के बारे में आयोजित किसी प्रदर्शन में भाग लेगा।

2. कोई भी कर्मचारी ऐसे सभ का सदस्य नहीं बनेगा, जो

(अ) स्थापना के छः माह के भीतर शासन की मान्यता प्राप्त नहीं कर लेता है।

(ब) शासन द्वारा समान्य घोषित कर दिया गया है प्रणाली जिसकी मान्यता शासन ने वापस ले ली है।

3. कोई भी कर्मचारी अपने नाम प्रणाली किसी अन्य के नाम में ऐसा विचार प्रकट नहीं करेगा जिसमें केन्द्रीय या किसी राज्यीय शासन की प्रचलित नीति प्रणाली का पंशही की व्यवहृतता होती हो।

4 कोई भी कर्मचारी, सरकार की अथवा अन्य किसी ऐसी सत्ता की पूर्वानुमति के बिना, जिसे सरकार ने अपने उत्तरदायित्व पर यह अधिकार दे रखा हो, किसी भी प्रकार का बन्दा नहीं मगिषा और न ही स्वीकार करेगा, प्रभवा किसी भी उद्देश्य की पूर्ति के लिए धन एकत्र करने के कार्य से स्वयं को किसी रूप में सम्बद्ध नहीं रहेगा ।

5 कोई भी कर्मचारी अपनी सेवा-स्वित्तियों से सम्बन्धित किसी मामले में अपने हितों की पूर्ति के लिए अपने वरिष्ठ अधिकारी पर किसी प्रकार का राजनीतिक दबाव या अन्य वास्तु प्रभाव नहीं डालेगा ।

(II) औद्योगिक कर्मचारी वर्ग के लिए नियम—इस वर्ग के कर्मचारियों पर अभी हाल की व्यवस्था के अनुसार उपर्युक्त उपबन्ध प्रौर 1955 के उपर्युक्त नियमों के कुछ अन्य उपबन्ध लागू नहीं होने और नियम 6 (1) भी केवल इस प्रकारामक प्रावधानों के साथ लागू होना है कि इस धारा की कोई भी बात कर्मचारी की ऐसी किसी विश्वसनीय अभिव्यक्ति पर लागू नहीं होगी जो सम्बन्धित श्रमिक सघ के कर्मचारियों की सेवा-शर्तों में सुधार लाने के उद्देश्य से प्रगट की गई हो ।

(III) औद्योगिक तथा चंद-औद्योगिक रेलवे कर्मचारी वर्ग के लिए नियम—इन कर्मचारी वर्गों का नियम रेलवे सेवा (प्राचार) नियम 1956 (Railway Service Conduct Rules, 1956) द्वारा किया गया है । रेलवे कर्मचारी जहाँ प्रभाव सघों की सहस्रता, प्रदर्शनों, हड़तालों आदि का आशय लेने के मामलों में औद्योगिक कर्मचारी वर्ग जैसी स्थिति में हैं वहाँ श्रमिक सघों की कार्यवाहियों के सम्बन्ध में उन पर कुछ प्रतिबन्ध लगे हैं ।

भारत में कर्मचारी सघों को सरकारी मान्यता प्राप्त होने के लिए जो शर्तें हैं, उनका उल्लेख आगे 'कर्मचारी सघ की प्रमुख समस्या' अध्याय के अन्तर्गत किया गया है । कर्मचारी सघों को मान्यता प्रदान करना या न करना सरकार के विवेक (Discretion) पर निर्भर है ।

ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस में

कर्मचारी संगठनों का विकास

(Evolution of Employees' Organisations in

Britain, U S A and France)

कर्मचारी संगठनों का विकास मुख्यतः औद्योगीकरण की परिस्थितियों का परिणाम है । प्रारम्भ में इन संगठनों और सघों की ओर नियोक्ता सरकार द्वारा सहानुभूति की दृष्टि से देखा गया और इसीलिए उन्हें भारी विरोध का सामना करना पड़ा । वर्तमान में यह विरोध समाप्त हो चुका है तथा सरकार द्वारा न केवल उन्हें स्वीकार किया जाता है बल्कि अनेक प्रकार से उन्हें प्रोत्साहित भी किया जाता है । विभिन्न देशों में इन कर्मचारी संगठनों का विकास एक उत्तार-चढ़ाव की कहानी है ।

ग्रेट ब्रिटेन में सबसे पहले 1971 के व्यापारिक मजदूर विनियम (Trade Union Act, 1971) द्वारा कर्मचारी संगठनों को मान्यता प्राप्त हुई किन्तु फिर भी बहुत समय तक इन सचों द्वारा कोई विशेष कार्य सम्पादित नहीं किया गया। 19वीं शताब्दी के अन्त तक बहुत कम कर्मचारी संगठन बन पाए। केवल डाक तथा नाविक विभागों में कुछ संगठन थे किन्तु प्रशासनिक और लिपिक विभागों में इनका अभाव था। इस काल के कर्मचारी संगठन प्रायः विशेष उद्देश्यों के लिए बनाए जाते थे जैसा, 1846 में बेम्पशन व्यवस्था में सुधार के लिए एक मजदूर संघ बनाया गया। जब इस समस्या पर विचार हेतु एक चयन समिति की नियुक्ति हो गई तो यह मजदूर समाप्त हो गया। 1906 में डाक सचों की सफलता से प्रभावित होकर हमारे लोक सेवाओं द्वारा भी कर्मचारी संगठनों की दिशा में महत्वपूर्ण कार्य प्रारम्भ हुए। 1906 में सिडनी वुडमैन ने यह घोषणा की कि सरकार कर्मचारी संगठनों को मान्यता देने की नीति अपना रही है इसके फलस्वरूप कर्मचारियों में काफी उत्साह की लहर दौड़ गई। अनेक नए संगठन बने और 1924 तक सामूहिक मोदेवाजी का तरीका मिथ्या रूप में सामान्य स्वीकार कर लिया गया। अब प्रत्येक कर्मचारी द्वारा अपनी समस्या अधिकारियों से कहने के स्थान पर सच की ओर से यह कार्य किया जाने लगा। इस प्रक्रिया ने आगे चल कर हितवेवाद को प्रोत्साहित किया।

संयुक्तराज्य अमेरिका में सामान्य जनता और शासन दोनों ने मजदूरों का विरोध किया। वहाँ 1880 से पूर्व राष्ट्रीय शिक्षक संघ के अलावा कोई अन्य व्यावसायिक संस्था संगठित नहीं हो सकी। अगले 20 वर्षों में व्यावसायिक एवं मजदूर प्रकार के विभिन्न संगठन अस्तित्व में आए। व्यावसायिक सचों की रचना हमारे संगठनों की भाँति तीव्रता से होने लगी और इनके द्वारा प्रशासनिक व्यवहार के स्तर को सुधारने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई जाने लगी। अमेरिका में सर्वप्रथम सरकारी सेवा तथा डाक सेवा में प्रारम्भ हुई। इन्होंने कार्य की असहनीय दशाओं के विरुद्ध विरोध किया। अगले वर्षों में ये सरकारी संगठन डाक सेवाओं के माप-माप रोक सेवा और ग्रन्थ सेवाओं में भी संगठित होने लगे। प्रथम विश्वयुद्ध और 1930 की आर्थिक मंदी के परिणामस्वरूप कर्मचारी संगठनों की आवश्यकता अधिक हो गई और सदीय स्तर पर National Federation of Federal Employees, American Federation of Govt Employees, National Customs Service Association आदि संगठित हो गए।

• • • शीघ्र में व्यावसायिक सचों का बहुत समय तक प्रतिबन्धित रखा गया। वहाँ 19वीं शताब्दी के अन्तिम अनुवाग में प्रशासनिक व्यवस्था अनेक दोषों के चक्रव्यूह में उलझी हुई थी। प्रतिबन्धित कार्यकाल, शर्तों और पदोन्नति में राजनीतिक पक्षपात, प्रमोशन कार्य की शर्तों तथा वेतन वादा पद-वर्गीकरण लोक सेवाओं के व्यक्तित्व, राजनीतिक और धार्मिक कारणों पर जासूसी आदि में लोक सेवाएँ पीड़ित थीं। 21 मार्च, 1884 को एक महत्वपूर्ण कानून (The Law of Association) पारित हुआ जो श्रमिकों एवं व्यावसायिक कार्यकर्ताओं के संघों सचों का परिणाम था।

इस कानून द्वारा कुछ सेवाओं को सघ बनाने की छूट मिल गई, फलतः अनेक सिण्डिकेट स्थापित हुए। इनके सुकनो को देखकर उच्च अधिकारियों ने भी अपने सघ स्थापित करना प्रारम्भ किया किन्तु प्रशासन ने इन पर रोक लगा दी। 1887 में स्वयं शिक्षा मंत्री ने प्रीफेक्ट को सम्बोधित अपने पत्र में इन सघों को स्पष्टतः सार्वजनिक कार्यों के विरुद्ध बताया। सड़क साफ करने वालों तथा नगरपालिका कर्मचारियों ने अपने सघ बनाए किन्तु प्रीफेक्ट द्वारा उन्हें रोक दिया गया। रेल कर्मचारियों और तम्बाकू तथा माखित कैंक्ट्रियों के कर्मचारियों को सघ बनाने का अधिकार दिया गया। 1894 में कर्मचारी सघों पर तब सरकारी प्रतिबन्ध में थोड़ी छील दी गई जब डाक-घर और टेलीफोन सेवाओं में अनेक सघ गठित हुए। अध्यापकों तथा दूसरे कर्मचारियों ने भी अपने सघ बनाए। 1901 में एक कानून द्वारा पारित किया गया। अब सघ बनाने का अधिकार कुछ अपवादों के साथ सभी नागरिकों को दिया गया।

1906 और 1909 में फ्रांस के डाक कर्मचारियों ने हड़ताल कर दी, फलतः कर्मचारियों के सघ के प्रति सरकार का रविवेक कड़ा हो गया और द्वितीय महायुद्ध तक यही स्थिति बनी रही। चतुर्थ गणराज्य द्वारा राज्य के सभी अधिकारियों और कर्मचारियों को सघ स्थापित करने का अधिकार मिल गया, इनके साथ कुछ सीमा तक उन्हें हड़ताल करने की अनुमति भी प्राप्त हो गई। 1946 में कानून द्वारा नागरिकों के व्यापारिक संगठनों के रूप में बिना किसी सीमा के संगठित होने के अधिकार को मान्यता प्रदान की गई। यह अधिकार पुनः 1959 में मान्य किया गया। कर्मचारी संगठन बनाने के लिए एकमात्र अपेक्षा केवल यह की जाती है कि सघ के नियमों और इसके अधिकारियों के नाम सम्बन्धित विभाग को प्रस्तुत किए जाएं।

फ्रांस में यद्यपि व्यावसायिक सघ आन्दोलन में अनेक विभाजन हैं फिर भी नागरिक सेवकों के सघ काफी सक्रियानी हैं। वहाँ साम्यवादी दल, कैथोलिक और समाजवादी दल द्वारा प्रभावित राष्ट्रीय व्यापार सघ क्रमशः CGT, CFDT तथा CGT, FO आदि हैं। इनके अन्तर्गत पृथक् नागरिक सेवक सघ स्थापित हुए हैं। ये नागरिक सेवक सघ मन्त्रालयों तथा भौगोलिक क्षेत्रों दोनों आधारों पर संगठित किए गए हैं। एक बहुत ही प्रभावशाली कर्मचारी संगठन प्राथमिक विद्यालय के अध्यापकों का सघ है जिसके अनेक सदस्य साम्यवादी हैं, फिर भी इस सघ का स्वतन्त्र अस्तित्व है।

कर्मचारी संघों की प्रमुख समस्याएँ

(Main Problems of Employees' Associations)

प्रायः प्रत्येक देश में आज कर्मचारी सघ काफी लोकप्रिय हो चुके हैं। फिर भी ऐसी अनेक समस्याएँ हैं जो इनके सफर कार्य संचालन में बाधा डालती हैं। इनमें से कुछ महत्वपूर्ण ये हैं—

क्या कर्मचारियों को संगठन बनाने का अधिकार देना उचित है ? क्या सरकारी कर्मचारियों के सच पर राजनीतिक हस्तक्षेप स्वीकार किया जाए ? इन सचों का जीवन पर कितना प्रभाव है ? नियुक्ति-वृत्ति और कर्मचारी के बीच विवादों को कैसे सुलझाया जाए ? कर्मचारियों को हड़ताल का अधिकार दिया जाए अथवा नहीं दिया जाए ? ये सभी-समस्याएँ कर्मचारी सचों के बारे में पैदा होती हैं। इनके सम्बन्ध में विभिन्न देशों में विभिन्न नियम और व्यवस्थाएँ की गई हैं।

(1) संगठित होने का अधिकार (Right to Organise)

अप्रजातान्त्रिक शासन प्रणालियों में सरकारी कर्मचारियों को संगठन बनाने का कोई अधिकार नहीं दिया जाता था किन्तु प्रजातान्त्रिक परम्पराओं के प्रसार के साथ ही कर्मचारियों के संगठित होने के अधिकार को सामान्यतः स्वीकार किया जाने लगा है। इस सम्बन्ध में मुख्य समस्या यह उठती है कि सरकारी कर्मचारियों पर सेवा में प्रवेश के बाद विशेष स्वामित्व के दायित्व धारित होते हैं इसलिए अन्य मजदूरों द्वारा अपनाए जाने वाले तरीकों की अनुमति उन्हें नहीं दी जा सकती। इसके अनिश्चित कानूनी रूप से राज्य पूर्णतः सम्प्रभु है और इसलिए उनके कार्य-ध्यापार पर किसी प्रकार का प्रतिबन्ध या हस्तक्षेप सम्प्रभुता के विरुद्ध और अनिश्चित है। स्टाल के मतानुसार कर्मचारी संगठन की श्रियाओं पर विशेष सीमाएँ स्थापित कर दी गई हैं और उन पर प्रायः सभी जगह कुछ विशेष प्रतिबन्ध लगाए गए हैं।

पेट्रिट्रेन में लोकसेवाओं को सच बनाने की पूर्ण स्वतन्त्रता है किन्तु सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त करने के लिए सभी को कुछ शर्तें पूरी करनी चाहिए। वर्तमान स्थिति के अनुसार कठित कर्मचारी संगठन बाहर की दृष्टि धूमिल और राजनीतिक दलों में सम्बन्धित हो सकते हैं किन्तु व्यवहार में प्रायः ये राजनीतिक दलों में स्वयं को प्रत्यक्ष रखते हैं। फिर भी एक विभाग के कर्मचारियों का सच मजदूर दल से पविष्ट रूप से सम्बन्धित है। कर्मचारी संगठनों पर यह प्रतिबन्ध है कि वे प्राणी सामान्य विधि में से राजनीतिक प्रयोजन के लिए धन स्वर्ध नही कर सकते।

सयुक्तराज्य अमेरिका में सच कर्मचारियों को सच बनाने का अधिकार है। इन पर यह प्रतिबन्ध लगाया गया है कि वे कर्मचारियों को सच के विरुद्ध हड़ताल के लिए बाध्य न करें।

भारत में लोकसेवाओं को संगठन बनाने और किसी भी संगठन का मदद बनने का अधिकार है किन्तु वह सच-राज्य द्वारा मान्यता प्राप्त होना चाहिए। यदि किसी संगठन को अस्तित्व में आने के लिये महीने के भीतर राज्य द्वारा मान्यता न दी जाए अथवा राज्य मान्यता देने से मना कर दे अथवा उसकी मान्यताएँ वापस ले ली जाएँ तो लोकसेवा ऐसे संगठन के सदस्य नहीं बन सकते। सरकार द्वारा किसी संगठन को मान्यता तभी दी जाती है जबकि वह ने शर्तें पूरी करता है—(क) कोई

गैर-सरकारी कर्मचारी उस सभ से सम्बन्धित न हो, (ख) सभ की कार्यकारिणी उसके सदस्यों में से ही नियुक्त की जाए, (ग) सभ केवल कुछ सदस्यों के नामांकन ही संचालित न किया जाए और (घ) सभ किसी राजनीतिक दल का प्रचार न करे और उसके पास कोई राजनीतिक निधि न हो। सभ की मान्यता के बारे में सरकार के नियम निश्चय हो कठोर हैं। किसी सम्मान्य सभ की सदस्यता को अनुशासनात्मक प्रणालि माना जाता है।

(2) सम्बद्धता का प्रश्न

(The Question of Affiliation)

कर्मचारी संगठनों की एक महत्वपूर्ण समस्या यह है कि इन्हें गैर-सरकारी व्यक्तियों एवं संस्थाओं से सम्बन्धित रहना चाहिए अथवा नहीं। इनके विरोधियों का तर्क यह है कि ऐसी सम्बद्धता से प्रशासन में विरोध फैलने की आशंका रहेगी और गैर सरकारी व्यक्ति अथवा संस्थाओं द्वारा सरकारी सत्ता का अपने पक्ष में प्रयोग करने की सम्भावना बढ जाएगी। विरोधी दल के नेताओं का प्रभाव बढने से सरकार के प्रति कर्मचारियों की निष्ठा घट जाएगी और राजनीति के दलदल में लोक प्रशासन की एकरूपता और जनहित की छिन्न-भिन्न भावना हो जाएगी। यही सोच कर कर्मचारी संगठनों और संस्थाओं को राजनीतिक दलों के हस्तक्षेप से अलग रखने का समर्थन किया जाता है। दूसरी ओर इस हस्तक्षेप के समर्थकों का कहना है कि गैर-सरकारी संस्थाओं और राजनीतिक दलों के प्रभाव से ही कर्मचारियों के संगठन दबाव समूह के रूप में सरकारी दलों और नीतियों को प्रभावित कर पाते हैं और अपने लक्ष्य प्राप्ति में सफल होते हैं। कर्मचारी संगठनों का प्रभाव तभी हो पाता है जबकि इनके पीछे राजनीतिक शक्ति हो और वे विरोधी अथवा सत्ताधारी दल से सम्बद्ध हो।

संयुक्तराज्य अमेरिका में लायड ला पैलेट अधिनियम (Loyd La Pallet Act) द्वारा कर्मचारी संगठनों की सम्बद्धता का अधिकार व्यापक बना दिया गया है किन्तु आलोचकों द्वारा इस अनुचित बना कर रवाने की बात कही जाती है। ब्रिटिश 1927 के ट्रेड यूनियन बिल द्वारा सम्बद्धता पर रोक लगाई गई फिर भी 1946 में वहाँ अनेक कर्मचारी संगठन ट्रेड यूनियन बिल से सम्बद्ध हो गए।

भारत में सरकारी कर्मचारियों और कर्मचारी संगठनों की राजनीतिक गतिविधियों पर प्रतिबन्ध न होने के कारण सम्बद्धता की राज्य की मांग्यता नहीं है किन्तु फिर भी कानूनी शीमाओं से परे नास्नविक व्यवहार में विभिन्न संगठन सत्ताधारी अथवा विरोधी राजनीतिक दलों से सम्बद्ध रहे हैं।

(3) प्रतिनिधित्व की समस्या

(The Problem of Representation)

कर्मचारी संगठनों की एक महत्वपूर्ण समस्या यह है कि विभिन्न उल्लेखनीय प्रश्नों पर विचार-विमर्श के लिए किसे कर्मचारी के मन का सच्चा प्रतिनिधि माना जाए। इस सम्बन्ध में स्पेरो (Spero) का मन है कि प्रशासन की कर्मचारियों के

बहुमत का प्रतिनिधित्व करने वाले एक ही अभिकरण से विचार-विमर्श करना चाहिए। जब कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व करने वाला एक ही समूह होता है तो प्रशासन को सौदेबाजी करने में सुविधा रहती है। एक ही समूह का होना स्वयं नगरपालियों के लिए भी उपयोगी है क्योंकि इससे उनमें एकात्मता की भावना और लक्ष्य के प्रति चेतना उत्पन्न होती है। प्रो. स्टाल ने इसका समर्थन किया है। उनके मतानुसार यह व्यवस्था सरल है। इसमें प्रबन्ध और कर्मचारीयण एक दूसरे को समझने तथा समझौते के लिए तैयार होने में सुविधा अनुभव करते हैं। जब एक ही मध्य कर्मचारियों के लिए सौदेबाजी करने वाला एकमात्र अभिकरण होता है तो मत मिश्रता, विरोध और भ्रान्त धारणा का निराकरण हो जाता है।

(4) हड़ताल करने का अधिकार

(Right to Strike)

कर्मचारी एवं कर्मचारी संगठनों को सरकार के विरुद्ध हड़ताल करनी चाहिए अथवा नहीं, यह एक अन्य विवादपूर्ण प्रश्न है। यह सच है कि हड़ताल के कारण प्रशासनिक गतिरोध, अव्यवस्था, आर्थिक हानि और जनता की तनखीयें बढ़ती हैं, किन्तु दूसरी ओर कर्मचारियों की वांछित भावों को स्वीकार कराने के लिए इसे प्रभावशाली शक्ति के रूप में स्वीकार भी किया जाता है। इस विवादपूर्ण प्रश्न पर थोड़ा अधिक विस्तार में आगे विवेचन किया जाएगा।

सेवा विवाद एवं हितले परिपद

(Service Disputes and Whitley Councils)

सरकारी कर्मचारियों के सेवा की शर्तों से सम्बन्धित अनेक प्रकार के विवाद होते हैं। इन विवादों का समाधान प्रशासनिक कार्यकुशलता और कर्मचारियों के मनोप की दृष्टि में अत्यन्त आवश्यक है। उचित है कि सरकार तथा कर्मचारियों के बीच विवादों का समाधान वानचीन द्वारा ही कर लिया जाए। घातों के लिए उपयुक्त यन्त्र की व्यवस्था की जाए जिसमें दोनों पक्ष एक दूसरे के प्रति सद्भाव तथा सहयोग में काम लें। इस हेतु सामूहिक सौदेबाजी (Collective Bargaining), पक्षनिर्णय (Arbitration) तथा हितले परिपद को अपनाया जाता है। हितले परिपदों की प्रणाली में प्रबन्ध और कर्मचारियों के प्रतिनिधियों की एक परिपद बना भी जाती है जो दोनों पक्षों के मध्य स्थित विवादों को दूर करने में सहायता देती है।

हितले परिपदों का प्रारम्भ

(The Origin of Whitley Councils)

1916 में ब्रिटिश सरकार ने गैर-सरकारी उद्यमों के श्रमिकों और मानिकों के बीच सम्बन्धों में स्थायी सुधार लाने के लिए मुझाव देने हेतु तत्कालीन सौमद जे एच हितले (J H Whitley) की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की। इस समिति ने ऐसी परिपदों के गठन का सुझाव दिया जिनमें विवादों का निवृत्तार करने के लिए कर्मचारियों तथा मानिकों, दोनों के प्रतिनिधि हों। सामरिक मेवकों के विभिन्न संगठनों ने इस मुझाव का समर्थन किया और हितले द्वारा प्रस्तावित

परिषदों की स्थापना की माँग की। सरकार ने यह माँग 8 अप्रैल, 1919 को स्वीकार कर ली और उसके बाद ग्रेट ब्रिटेन के सरकारी विभागों में व्हिटले परिषदों की स्थापना की गई।

व्हिटले परिषदों का अर्थ एवं उद्देश्य (Meaning and Objects of Whitley Councils)

डॉ. एल डी व्हाइट के मतानुसार व्हिटले परिषदें स्वतन्त्र, मजबूतनिविहीन तथा अनिच्छित कार्यक्षेत्र युक्त गयुक्त वर्गों में गठित हैं।¹ उन्होंने अन्य स्थान पर लिखा है कि "वर्तमान पीढ़ी में ब्रिटिश नागरिक सेवा में जो सबसे महत्वपूर्ण परिवर्तन है वह सम्भवतः व्हिटले परिषदों की स्थापना ही है। इन निकायों ने सरकारी पक्ष और कर्मचारी पक्ष के प्रतिनिधि मजबूत संस्था में होने हैं तथा ये निकाय अनेक विवादपूर्ण समस्याओं के समाधान तथा सुलह की बातचीत के लिए कर्मचारियों के विचारों और आलोचनाओं को प्रस्तुत करने वाले मुख्यतः अभिव्यक्त सिद्ध हुए हैं।"²

व्हिटले परिषदें मुख्यतः तीन स्तरों पर होती हैं—राष्ट्रीय विभागीय और जिला एवं कार्यालय स्तर। प्रो स्नाइडर के मतानुसार इन सभी स्तरों की परिषदों की एक सामान्य विशेषता यह है कि इनमें सरकार और नागरिक सेवाओं का समान प्रतिनिधित्व होना है।³ स्नाइडर (Schneider) की मान्यता है कि ये परिषदें ब्रिटिश लोकसेवा की सुस्थापित और मूलभूत विशेषताएँ बन गई हैं। ये परिषदें ऐसा पत्र प्रस्तुत करती हैं जिसके द्वारा सरकारी सेबीवर्ग नीति के प्रायः सभी पहलुओं पर विचार किया जाता है और विरोधी हितों के बीच बचपं मंजीपूर्ण बन जाता है।⁴

व्हिटले परिषदों की स्थापना मुख्यतः इन उद्देश्यों के लिए की जाती है—नियोक्ता राज्य एवं लोकसेवकों के बीच अधिकधिक सहयोग स्थापित करना ताकि कार्यकुशलता लाई जा सके और कर्मचारियों के हितों की रक्षा की जा सके, कर्मचारियों की शिकायतों को दूर करने के लिए एक यंत्र की व्यवस्था करना तथा विभिन्न लोकसेवकों के अनुभवों और विचारों को एक स्थान पर जुटाना।

व्हिटले परिषदें केवल दो हजार पौण्ड तक वार्षिक वेतन पाने वाले मैन-प्रोफेशनल कर्मचारियों की समस्याओं से सम्बन्धित हैं। अपने लक्ष्य और उद्देश्यों की पूर्ति के लिए ये व्हिटले परिषदें अनेक कार्य सम्पन्न करती हैं। इनके कुछ प्रमुख कार्य ये हैं—

- 1 L D White Whitley Councils in the British Civil Service, 1933, p 10
- 2 L D White The Civil Services of the Modern State, A Collection of Documents, p 23
- 3 E G Stahl op cit, p 236
- 4 Carl J Schneider "The Removal of Whitleyism in British Local Government," Public Administration Review Spring, 1953, pp 97-1 5

- (1) ये कर्मचारियों के विचारों और अनुभवों का उपयोग करने के लिए सर्वोत्तम उपायों की व्यवस्था करती हैं।
- (2) परिपक्षों द्वारा कर्मचारी वर्गों को उनकी सेवा की शर्तों के निर्धारण और निरीक्षण में अधिक भाग लेने का अवसर मिलता है।
- (3) ये परिपक्षों कर्मचारियों की सेवा की शर्तों का नियंत्रण करने वाले सामान्य सिद्धान्तों का निर्धारण करती हैं।
- (4) ये लोक सेवकों को प्राप्ति प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित करती हैं तथा उन्हें उच्चतर प्रशिक्षण और सफलता का प्रशिक्षण देती हैं।
- (5) ये कार्यालय में संगठनात्मक सुधार सुझाती हैं और इस सम्बन्ध में कर्मचारियों के सुझावों पर विचार का प्रसार देती हैं।
- (6) ये लोकसेवकों सम्बन्धी विधि निर्माण के सम्बन्ध में सुझाव प्रस्तुत करती हैं।

हितले परिपक्षों का संगठन

(The Organisation of Whitley Councils)

हितले परिपक्षों का संगठन पूर्वोक्त तीन स्तरों में होता है। ये राष्ट्रीय परिपक्ष, विभागीय परिपक्ष और जिला या क्षेत्रीय समितियों के रूप में संगठित होती हैं। यद्यपि इन स्तरों के बीच पद मोड़ान का सम्बन्ध नहीं है फिर भी यह व्यवस्था की जाती है कि राष्ट्रीय परिपक्ष विभागीय परिपक्षों के सविधान को स्वीकार करे। विभागीय परिपक्ष उन विषयों को राष्ट्रीय परिपक्ष के पास भेज देती हैं जो या तो राष्ट्रीय हितों के विरुद्ध दिव्याई देते हैं अथवा जो सम्बन्धित अधिकार क्षेत्र से बाहर हैं। विभागीय परिपक्षों के नीचे जिला तथा प्रादेशिक समितियाँ होती हैं जो देश के सभी कर्मचारियों की स्थानीय समस्याओं से सम्बन्ध रखती हैं।

राष्ट्रीय परिपक्ष में 54 सदस्य होते हैं, इनमें आधे सरकारी पक्ष के होते हैं जिनकी नियुक्ति सरकार द्वारा लोकसेवकों अथवा अन्य उच्च अधिकारियों में से की जाती है। इसमें राजकीय तथा श्रम मन्त्रालय का कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य होता है। परिपक्ष के शेष सदस्य कर्मचारी संगठनों द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। यह राष्ट्रीय परिपक्ष अपनी गुविधा के लिए स्थायी समितियाँ, विशेष समितियाँ, पदचम समितियाँ आदि नियुक्त करती हैं तथा उन्हें शक्ति हस्तान्तरित करती हैं। राष्ट्रीय परिपक्ष के सदस्यों का कार्यकाल निश्चित नहीं होता। वे तब तक अपने पदा पर पने रहते हैं जब तक कि स्वयं त्यागपत्र न दें अथवा सेवानिवृत्त न हो जाएँ। इसमें एक समायोजन और एक उपसमायोजन होता है। समायोजन प्रायः सरकारी पक्ष का और उपसमायोजन कर्मचारी पक्ष का होता है। परिपक्ष इन दोनों पक्षों में से सचिव नियुक्त करती हैं।

विभागीय मामलों के लिए विभागीय परिपक्षें नियुक्त की जाती हैं जिनमें सरकारी तथा कर्मचारी पक्ष के आधे आधे सदस्य होते हैं। सामान्यतः एक विभाग में एक ही विभागीय परिपक्ष स्थापित की जाती है, किन्तु बड़े विभाग में एक से

अधिक परिपदों भी स्थापित की जा सकती हैं। सरकारी पक्ष के सदस्यों की नियुक्ति विभागाध्यक्ष अथवा मन्त्री द्वारा होती है और कर्मचारी पक्ष के प्रतिनिधि उस विभाग सम्बन्धी कर्मचारी संघठन द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। स्थापन सम्भाग का कोई सदस्य इस परिपद का सचिव होता है। विभागाध्यक्ष को इसका अध्यक्ष बनाया जाता है। एक में अधिक विभागों की परिधि में आने वाले मामलों की रिपोर्टें विभागीय परिपद द्वारा राष्ट्रीय परिपद को दी जाती हैं। विभागीय स्तर पर परिपदों की संख्या 80 है।

जिला अथवा क्षेत्रीय समितियाँ विस्तृत रूप से कर्मचारियों की स्थानीय समस्याओं को सुनभरती हैं। इनका संघठन भी विभागीय परिपदों की भाँति किया जाता है।

परिपदों की कार्य-प्रणाली

(Procedure and Work of the Councils)

राष्ट्रीय परिपद की बैठकें तीन माह में एक बार होना अनिवार्य है। वैसे आवश्यकतानुसार इसकी अतिरिक्त बैठकें कभी भी बुलाई जा सकती हैं। परिपद के महत्वपूर्ण कार्यों के सम्पादन हेतु समितियाँ होती हैं। इन समितियों तथा परिपदों की बैठकों की अध्यक्षता प्रायः सरकारी पक्ष के प्रतिनिधि द्वारा की जाती है। उपाध्यक्ष कर्मचारी वर्ग का होता है। परिपद के निर्णय मतदान के आधार पर नहीं होते बल्कि सरकारी पक्ष और कर्मचारी पक्ष दोनों विभाजनहीन रूप से मत प्रकट करते हैं। दोनों ही पक्षों को स्वीकृत होने के बाद ही कोई निर्णय मान्य बनता है। परिपद के समस्त निर्णयों पर अध्यक्ष और उपाध्यक्ष की स्वीकृति ली जाती है इसके बाद वे कार्यरूप में परिणत किए जाते हैं। विभागीय परिपदों की कार्य-प्रणाली भी राष्ट्रीय परिपद की कार्य-प्रणाली के समान होती है।

परिपदों का मूल्यांकन (Evaluation of the Councils)

क्षिप्र परिपदों की उपयोगिता एवं उपलब्धियों के बारे में अंततः-अंततः मत प्रकट किए गए हैं। उच्च समाजवादी एवं श्रम संघठनवादियों ने इनकी कटु आलोचना की है क्योंकि उनकी राय से ये परिपदें अधिकारी की बर्तन चेतना को प्रभावित करती हैं और उनकी भौतिक प्रवृत्ति पर कुठाराघात करती हैं। उच्चवर्गीय लोक सेवाएँ भी क्षिप्र परिपदों को सहानुभूति एवं समर्थन की नजर से नहीं देखती। कारण यह है कि हम वर्ग के कर्मचारियों का उच्चतम अधिकारियों से सीधा सम्पर्क रहता है। इसलिए अनुकूल सेवा की जतन निर्धारित कराने के लिए उन्हें इन परिपदों की आवश्यकता नहीं होती। इसके अतिरिक्त उन्हें ऐसा लगता है कि क्षिप्र परिपदें असीम कर्मचारियों की दशाओं के बारे में निर्णय लेने के उनके अधिकार को क्षति पहुँचाएँगी। अतः टॉमलिन आयोग के सम्मुख साक्ष्य देते समय कुछ विभागों के अध्यक्षों द्वारा क्षिप्र परिपदों का समाप्त करने का जोरदार समर्थन किया गया।

हितले परिषदों की सफलता और असफलता बहुत कुछ इनके प्रति अधिकारियों और कर्मचारियों के दृष्टिकोण पर निर्भर रही है। जहाँ कर्मचारियों तथा अधिकारियों ने सहकारिता की भावना में कार्य किया वहाँ इन परिषदों को सफलता प्राप्त हुई किन्तु जहाँ उच्च अधिकारियों ने उन्हें अपने निहित विशेषाधिकारियों पर अनियमण माना तथा कर्मचारियों ने बिना समर्पण के केवल प्राप्त करने का स्वार्थपूर्ण मार्ग ग्रहण किया वहाँ ये चौखनीय सफलता प्राप्त नहीं कर सकी।

परिषदों की अनेक व्यावहारिक कमजोरियाँ होती हुए भी ये अधिकारियों और कर्मचारियों के बीच मीठी भाव विवर्धन करने का साधारण बनी हैं। परिषदों के बीच पर इन दोनों पक्षों के बीच अनौपचारिक विचारों के आदान प्रदान से दोनों ने एक दूसरे को समझा है और इस प्रकार समस्याओं के निराकरण का मार्ग सुगम बना है। इन परिषदों की अधिक सफलता के लिए चार बातें आवश्यक हैं— (क) राज्य कर्मचारी विभिन्न समूहों और समस्याओं में संगठित हों, (ख) दोनों पक्षों के प्रतिनिधियों का चयन सावधानीपूर्वक किया जाए (ग) कर्मचारियों के प्रतिनिधियों को सुचारु कार्य संचालन के लिए आवश्यक सुविधाएँ दी जाएँ और उन्हें किसी भी विरोधी कार्यवाही के समक्ष से मुक्त किया जाए, (घ) अधिकारी एवं कर्मचारी दोनों पक्ष विवेक, गम्भिरता, सहकार्यहीनता, स्वार्थहीनता, सहकारिता और सहयोग की भावना से ओत-प्रोत हों।

परिषदों की सत्ता पर सीमाएँ

(Limitations on the Authority of Councils)

हितले परिषदों की कार्य-प्रणाली और सफलता पर उन सीमाओं का उल्लेखनीय प्रभाव रहता है जो परिषदों की सत्ता पर रखी गई हैं। सीमाएँ ये हैं—

1. हितले परिषदें केवल परामर्शदाता निकाय हैं। इनके सभी निर्णय मन्त्रिमण्डल के सम्मुख रखे जाते हैं जो इन्हें स्वीकार अथवा अस्वीकार करने की अन्तिम शक्ति रखता है।

2. ये परिषदें केवल दो हजार पौण्ड प्रतिवर्ष वेतन पाने वाले पदाधिकारियों के वेतन आदि के बारे में ही विचार कर सकती हैं। इन्हें उच्च पदाधिकारियों के वेतन के सम्बन्ध में विचार करने की शक्ति नहीं होती।

3. परिषदों के होने हुए भी व्यवहार में कर्मचारियों की अनेक समस्याएँ परिषदों का सहारा लिए बिना प्रत्यक्ष वार्ता द्वारा सुलझाई जाती हैं।

4. इन परिषदों द्वारा प्रायः गम्भीर और महत्वपूर्ण मामलों पर विचार नहीं किया जाता बल्कि ये छोटी-मोटी समस्याओं का समाधान ढूँढ़ने में ही लगी रहती हैं।

5. ये केवल सामान्य हितों पर विचार करती हैं। व्यक्तिगत मामलों पर विचार नहीं करती। किसी ऐसी समस्या के समाधान के अन्तिम प्रयत्न प्राप्त प्रत्यक्ष वार्ता द्वारा ही निबटाए जाते हैं।

उक्त सीमाओं के होते हुए भी हल्टले परिपदों राज्य कर्मचारियों के विवादों के सुलझाने का महत्वपूर्ण साधन हैं। अनौपचारिक कार्य-प्रणाली का विकास इन परिपदों की एक महत्वपूर्ण विशेषता है। डगलस हाउटन (Douglas Houghton) के शब्दों में, "हल्टले परिपद के प्रतिदिन के कार्यों से अनेक औपचारिक बैठकों में क्या होने जा रहा है इस बात का पहले से ही पता लग जाता है और तर्क-विवादों के पक्षों द्वारा कल्पना लोक में उठने की अपेक्षा पहले से ही एक तथ्यपूर्ण दृष्टिकोण अपना लिया जाता है।" असल में हल्टले परिपद व्यर्थसा मानव सम्बन्धों का एक ऐसा रूप है जिसमें प्रत्येक पक्ष को खुद देना पड़ता है और प्रत्येक पक्ष कुछ प्राप्त करता है।

सेवा विवाद सुलझाने के अन्य तरीके

(Other Techniques of Solving Service Disputes)

यद्यपि हल्टले परिपदों सेवा विवादों को सुलझाने की दृष्टि से महत्वपूर्ण भूमिका पदा करती है किन्तु यह पर्याप्त नहीं है। जब परिपदों में होने वाला विचार-विनिमय किसी निष्कर्ष तक नहीं पहुँच पाता तो कर्मचारी और अधिकारी दोनों को अपने विवाद लय करने के लिए अन्य तरीकों की खोज करनी पड़ती है। अन्य तरीके मुख्यतः चार प्रकार के हैं—(क) मिलानुता विनिमय, यह विवाद से सम्बन्धित दोनों पक्षों के बीच होता है और किसी बाहरी व्यक्ति को बीच में लाने की आवश्यकता नहीं पड़ती। (ख) मध्यस्थता के अन्तर्गत किसी ऐसे व्यक्ति या मध्यस्थ का सहयोग लिया जाता है जो दोनों पक्षों का विश्वसनीय हो। मध्यस्थ का निर्णय दोनों पक्षों को स्वीकार होता है। (ग) समझौता एवं पक्ष निर्णय समझौता भी किसी बाहरी व्यक्ति द्वारा कराया जाता है। पक्ष निर्णय का फंगता बहुत कुछ दोनों पक्षों पर बाध्यकारी होता है। कुछ पक्ष निर्णय वैकल्पिक भी हो सकते हैं। (घ) विधिमुक्त न्याय का सहारा लब लिया जाता है जब अन्य तरीके कारगर सिद्ध नहीं होते। पक्ष निर्णय के प्रतिकूल होने पर प्रभावित पक्ष उच्चतर अदालत में अपील कर सकता है। न्यायालय का निर्णय बाध्यकारी प्रकृति का होता है। ये सभी तरीके परिस्थिति और आवश्यकता के अनुसार सेवा विवादों को सुलझाने के लिए अपनाए जाते हैं।

फ्रांस में विवादों का निवारण प्रक्रिया

(Grievances Redress Procedure in France)

फ्रांस में कन्वें गणराज्य के अधीन केन्द्र सरकार के स्तर पर हल्टले व्यवस्था को अपनाया गया। यहाँ लोकसेवाओं की एक सर्वोच्च परिपद है जिसमें मन्त्रिमण्डल द्वारा नियुक्त 24 सदस्य होते हैं। इनमें से 12 सदस्यों की नियुक्ति लोकसेवा मन्त्रालय की सहायता पर की जाती है। इस परिपद की अध्यक्षता प्रधान मन्त्री अथवा उप-प्रधान मन्त्री करते हैं। इसका मुख्य कार्य सेवीवर्ग सम्बन्धी नीति, सेवा की शर्तें तथा विभागीय परिपदों के दृष्टिकोण और कार्य में समन्वय स्थापित करना होता है। ग्रेट ब्रिटेन की भाँति फ्रांस में भी प्रायः प्रत्येक विभाग में ऐसी प्रतिनिधि परिपदें हैं जिनमें अधिकारी एवं कर्मचारी दोनों के प्रतिनिधि होते हैं। ये विभागीय परिपदें

भर्ती की प्रक्रिया, कार्यकुशलता अभिलेख, पदोन्नति, अनुशासन एवं अन्य सेवीयों सम्बन्धी प्रश्नों पर देखरेख रखती हैं।

संयुक्तराज्य अमेरिका में परिवेदना समितियाँ
(Grievance Committees in U. S. A.)

अमेरिका में सघीय स्तर पर विभागीय अपील समितियाँ हैं, इन समितियों में विभागीय अध्यक्ष और नोकसेवा आयोग के एक अथवा अधिक प्रतिनिधि होते हैं। ये वर्गीकरण, पदोन्नति, बतन आदि विषयों पर विचार-विमर्श करते रहते हैं।

स्टाफ परिषदें
(Staff Councils)

अथवा

भारत में सुलह-धार्ता और विवादों के निपटारे की व्यवस्था
(Machinery for Negotiations and Settlement of
Disputes in India)

अथवा

भारतीय नागरिक-सेवा में हितले परिषदें
(Whitley Councils in Indian Civil Services)

भारत में हितले परिषदें जैसी कोई चीज नहीं है, तथापि यहाँ हितलेवाद की सैद्धान्तिक रूप में पूरा-पूरा समर्थन प्राप्त हुआ है। औद्योगिक क्षेत्रों में इस दिशा में कुछ उल्लेखनीय कार्य किए गए हैं। अनेक अनियमित उद्योगों में प्रबन्ध एवं कर्मचारियों के सहयोग के लिए प्रथम स्तर की व्यवस्था की गई है। प्रशासकीय क्षेत्र में हितले परिषदों की आवश्यकता को कर्मचारी-वर्ग की समितियों अथवा परिषदों के द्वारा पूरा करने का प्रयास किया गया है। यद्यपि ये परिषदें बहुत कुछ ब्रिटिश हितले प्रणाली पर ही आधारित हैं, तथापि इनमें हितलेवाद की आत्मा तथा मूल तत्व का धनाश है। भारत में ब्रिटिश राष्ट्रीय हितले परिषदों की भाँति कोई प्रतिन भारतीय संगठन नहीं है। इस सम्बन्ध में ध्यान रखने योग्य बात यह है कि कर्मचारियों के सघों को इन परिषदों में प्रतिनिधित्व नहीं दिया गया है।

भारत में कर्मचारी-वर्ग की समितियों की स्थापना के लिए 1954 में यह मन्त्रालय द्वारा प्रयास किया गया। यह मन्त्रालय ने विभिन्न मन्त्रालयों के इस सम्बन्ध में जो निर्देश दिए, उनके साथ ही प्रस्तावित समिति का विधान भी भेज दिया गया, और मन्त्रालयों को यह स्वन-ज्ञा दी गई कि वे इसमें आवश्यकतानुसार सहोपन कर सकते हैं। प्रत्येक मन्त्रालय में एक कल्याण-अधिकारी होता है जो कर्मचारियों एवं अधिकारियों के बहुमुखी विकास और कल्याण की योजनाओं का निर्माण और क्रियान्वयन करता है। 1957 में यह कर्मचारी-वर्ग समितियों का नाम बदलकर कर्मचारी-वर्ग परिषदें रख दिया गया। वर्तमान भारत में प्रत्येक मन्त्रालय के अन्तर्गत दो कर्मचारी-वर्ग परिषदें हैं—प्रथम श्रेष्ठ कर्मचारी वर्ग परिषदें (Senior Staff Councils) और द्वितीय, कनिष्ठ कर्मचारी वर्ग परिषदें (Junior Staff Councils)।

वरिष्ठ कर्मचारी-वर्ग परिषदें (Senior Staff Councils) ये परिषदें द्वितीय तब तृतीय श्रेणी के कर्मचारियों के लिए होती हैं। इनमें ये सदस्य होते हैं—सरकार द्वारा मनोनीत व्यक्ति, शाखा के अधिकारियों के प्रतिनिधि महाप्रबन्ध, प्राशु-नियमक नियमक आदि भी होते हैं। सरकारी प्रतिनिधियों को तत्सम्बन्धी मन्त्रालय द्वारा उस विभाग के अधिकारियों में से ही नामांकन किया जाता है। नामांकन किए गए अधिकारी का स्तर प्रवर-सचिव (Under-Secretary) से नीचा नहीं होना चाहिए। ये सरकारी पक्ष का प्रतिनिधित्व करते हैं। कर्मचारी-वर्ग के प्रतिनिधियों की पेट श्रिटेन की भांति कर्मचारी मण्डल द्वारा मनोनीत नहीं किया जाता है। इसमें निम्न ये प्रतिनिधि प्रत्यक्ष रूप से कर्मचारियों द्वारा चुने जाते हैं। दूसरी तथा तीसरी श्रेणी के विभिन्न कर्मचारी नीस के ऊपर एक के अनुपात से अपने प्रतिनिधियों का निर्वाचन करते हैं। 1957 से पूर्व इन प्रतिनिधियों का चुनाव एक वर्ष के लिए किया जाता था किन्तु बाद में इसकी अवधि दो वर्ष कर दी गई। इस चुनाव-व्यवस्था में यह लगता रहता है कि किसी शाखा प्रवक्ता सेवा-विशेष को बहुत अधिक प्रतिनिधित्व मिल जाए। दूसरी को कम और अन्य को बिल्कुल भी नहीं। सम्बन्धित मन्त्रालय का सचिव प्रवक्ता महाप्रबन्ध सचिव अन्तरी द्वारा इस परिषद् का सभापति चुना जाता है।

कनिष्ठ कर्मचारी वर्ग परिषदें (Junior Staff Councils)—ये परिषदें चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों में सम्बन्ध रखती हैं। इनका संगठन वरिष्ठ कर्मचारियों के संगठन से भिन्न होता है। इन परिषदों में सरकार का प्रतिनिधित्व उन प्रशासिक अधिकारियों द्वारा किया जाता है जो सहायक श्रेणी के नीचे दर्जे के नहीं होते हैं। इनकी नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है। सम्बन्धित मन्त्रालय का उप-सचिव इस परिषद् का सभापति होता है। कर्मचारी वर्ग के प्रतिनिधियों का चुनाव चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी प्रत्यक्ष रूप में करते हैं। प्रत्येक दस सदस्यों में से एक प्रतिनिधि चुना जाता है। चुनाव कर्मचारियों के दो समूहों में से किया जाता है। प्रथम समूह में प्रवक्ता और अधिकृत पृष्ठकार आदि होते हैं और दूसरे समूह में चपरासी, परीक्षा अमादार, आइडू लगाने वाले आदि होते हैं। इन दोनों समूहों में से प्रत्येक को एक ऐसा प्रतिनिधि प्रतिनिधि चुनने की अनुमति दी जाती है जो उच्च वर्ग का सरकारी कर्मचारी होता है किन्तु यह शाखा अधिकारी (Section Officer) से ऊँचा नहीं होगा। परिषद् के सचिव को सभापति द्वारा कर्मचारी-वर्ग के प्रतिनिधियों की राय से मनोनीत किया जाता है। स्टाफ के प्रतिनिधि अपने पद पर एक वर्ष तक रहते हैं किन्तु उनको पुनः चुने जाने का अधिकार भी होता है। यदि किसी कर्मचारी को दूसरे मन्त्रालय में अन्य स्तर पर पदोन्नत या स्थानान्तरित कर दिया जाता है तो वह दस परिषद् का सदस्य होने से रुक जाता है और उसके स्थान पर दूसरे प्रतिनिधि का चुनाव होता है।

कर्मचारी वर्ग परिषदों के कार्य
(The Functions of Councils)

जब इन परिषदों की स्थापना के लिए यह मन्त्रालय द्वारा नियुक्ति की गई

भी तो इनकी स्थापना के लिए विधान भी तैयार किया गया था। उस विधान के अनुसार इन परिषदों के जो कार्य एवं उद्देश्य निर्धारित किए गए, वे मुख्यतः निम्न प्रकार के हैं—

- (1) कार्य के स्तरों को सुधारने के लिए दिए जाने वाले सुझावों पर विचार करना।
- (2) कर्मचारी-वर्ग के सदस्यों को कोई ऐसा साधन प्रदान करना जिससे द्वारा वे उन विषयों पर अपने दृष्टिकोण से सरकार को प्रवर्तित करा सकें जो उनकी सेवा की शर्तों पर प्रभाव डालते हैं।
- (3) कर्मचारी वर्ग और अधिकारियों के बीच व्यक्तिगत सम्पर्क के साधन प्रस्तुत करना ताकि उनके बीच मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों का विकास हो सके, और कर्मचारी-वर्ग अपने कार्य में अधिक रुचि लेने के लिए प्रोत्साहित हो।

ये परिषदें परामर्शदात्री निकाय (Advisory Bodies) हैं जो अप्रतिष्ठित मामलों पर विचार कर सकती हैं—कर्मचारियों के कार्य करने की दशाएँ एवं शर्तें, सेवा शर्तों का विनियमन करने वाले सामान्य मिश्रण, कर्मचारी-वर्ग का कल्याण, कार्य-कुशलता एवं कार्य-स्तर में सुधार सम्बन्धी मामले आदि।

भारत में कुछ राज्य सरकारों ने भी इस प्रकार की परिषदों का विकास कर दिया है और वहाँ ये इसी प्रकार का कार्य कर रही हैं। इस सम्बन्ध में ध्यान रखने योग्य बात यह है कि प्रथम श्रेणी के कर्मचारियों को इस प्रकार की परिषदें बनाने का अधिकार नहीं दिया गया है। इन परिषदों के लिए तीन महीने में कम से कम एक बार अपनी बैठक बुलाना जरूरी है। इस बीच यदि कर्मचारी-वर्ग के प्रतिनिधियों का पाँचवाँ भाग चाहे तो सभापति की विशेष अधिवेशन में भी बुलाना पड़ता है। बैठकों का कार्यक्रम सचिव द्वारा तैयार किया जाता है और सभापति द्वारा उसे स्वीकार किया जाता है। बैठक से तीन दिन पूर्व यह कार्यक्रम प्रत्येक सदस्य के पास भेज दिया जाता है। यदि कोई प्रतिनिधि कार्यक्रम में कोई नई बात जोड़ना चाहे तो सचिव को तत्सम्बन्धी सूचना दे देता है। गणपूर्ति के लिए कर्मचारी-वर्ग के एक-निर्धारित प्रतिनिधियों का होना जरूरी है। किसी भी बात पर निर्णय तब लिया जाता है जबकि दोनों पक्षों का बहुमत उसका समर्थन करे। परिषद् सम्बन्धित मन्त्रालय की अपनी निष्कारण प्रस्तुत करती है जो उसने अनुसार की जाने वाली कार्यवाही पर विचार करता है।

परिषदों का मूल्यांकन

(Evaluation of the Councils)

कर्मचारी-वर्ग की परिषदों के अधिवेशनों की मर्यादा, की यदि निवारणों की मर्यादा तथा विधानिक निवारणों की मर्यादा को देखने के बाद निरीक्षणों ने भारी धन्यवाद व्यक्त किया है। कर्मचारी-वर्ग परिषदें प्रशासन पर कोई महत्वपूर्ण प्रभाव

झालने में प्रायः असमर्थ रही हैं। कर्मचारी-वर्ग की इन परिपक्षों के अग्र तक के कार्यों में अनेक दोष रहे हैं—

प्रथम, परिपक्षों ने जिन विषयों पर विचार किया, वे विभिन्न प्रकार के थे। इन विषयों पर परिपक्षों ने अपनी सिफारिशें प्रस्तुत कीं जिनमें केवल वे ही स्वीकार की गईं जिनका सम्बन्ध अपेक्षाकृत गौण विषयों से था। इस प्रकार ये परिपक्ष कार्यन्वय के अन्दर कार्य की दशाओं को सुधारने में बहुत अग्रफल रही हैं। संगठन के पञ्च-वर्गीकरण, पदोन्नति, वरिष्ठता की सूची तैयार करने आदि विषयों पर ये परिपक्ष कोई प्रभाव नहीं डाल पाई हैं। संगठन के इन महत्वपूर्ण विषयों पर कर्मचारियों को कोई निष्पक्षिक अधिकार नहीं है वे इन पर केवल विचार मात्र कर सकते हैं। दूसरे, परिपक्षों में अधिकारी वर्ग ने जो रुझान पैदा है वह छिद्मेवाद की भावनाओं के अनुकूल नहीं है। उच्च अधिकारी यहाँ भी उच्चता की भावना से पीड़ित हैं और अधीनस्थ कर्मचारी होनता की भावना से प्रभावित रहा है। ऐसी स्थिति में दोनों के बीच स्वतन्त्र विचार-विमर्श का कोई प्रश्न ही नहीं उठता। तीसरे इन परिपक्षों की बैठक नियमिन रूप से नहीं की गई है। चौथे, परिपक्षों द्वारा जो सिफारिशें प्रस्तुत की गईं उन पर अवितम्ब ध्यान नहीं दिया गया। इस प्रकार कुल मिलाकर ये परिपक्षों उन आज्ञाओं को पूरा करने में असमर्थ रही हैं जो उनके रचनाकारों ने इनसे की थी। भारतीय प्रशासन आज भी प्रबन्ध एवं कर्मचारियों के निकट घनिष्ठ एवं मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों के अभाव में वृषित है। दोनों पक्षों में एक दूसरे के प्रति अनेक नकारात्मक कहमियाँ पाई जाती हैं और वे तब तक पाई जाएँगी जब तक कि दोनों पक्षों के स्वतन्त्र, सहयोगपूर्ण, निर्भय तथा मित्रतापूर्ण वार्तालाप के लिए कोई समुचित माधन न होगा।

समन्वय समिति (Co-ordination Committee)

हाल ही में स्थापित की गई इस समिति में सह-निर्माण एवं पूर्ति मन्त्रालयों के तीन वरिष्ठ अधिकारी रहते हैं। इस समिति को ऐस विवाद सौंपे जाते हैं जिनका समाधान कर्मचारी वर्ग परिपक्षों (Staff Councils) में नहीं हो पाता।

भारत में संयुक्त परामर्श तन्त्र (जे. सी. एस.)

तथा अनिवार्य विवाचन (प्रारबिट्रेशन)

इस सम्बन्ध में कार्मिक एवं प्राथमिक सुधार विभाग की रिपोर्ट 1983-84 का विवरण इस प्रकार है—

केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के लिए संयुक्त परामर्श तन्त्र तथा अनिवार्य विवाचन योजना में संयुक्त परिपक्ष स्थापित किए जाने की आवश्यकता है। इनमें कर्मचारियों को प्रभावित करने वाले मामलों पर विचार करने के लिए सरकारी पक्ष और कर्मचारी पक्ष के प्रतिनिधि शामिल किए जाते हैं। परिपक्षों के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत कर्मचारियों के कल्याण, उनकी सेवा तथा कार्य की शर्तों तथा कार्य-कुशलता एवं उसके स्तर में सुधार से सम्बन्धित सभी मामले आते हैं, किन्तु शर्त यह है कि—

1. भर्ती, पदोन्नति तथा अनुशासन के बारे में परामर्श, सामान्य मिश्रणों से सम्बन्धित मामलों तक ही सीमित रहेगा, और

2. व्यक्तिगत मामलों पर विचार नहीं किया जाएगा।

जब कोई मामला मयुक्त परिषदों में वातचीन द्वारा तब नहीं दिया जा सकता तो योजना में किसी अंशों अथवा ग्रेड के कर्मचारियों के निम्नलिखित विषयों के बारे में अनिवार्य विवाचन की व्यवस्था है—

(क) वेतन तथा भत्ते,

(ख) राप्ताह में कार्य के घण्टे, और

(ग) छुट्टी।

अग्रे मंदों के लिए समूहगत के मामले में कर्मचारी पक्ष द्वारा अनुरोध किए जाने पर मन्त्रिदों की समिति के साथ पञ्चाचार किया जा सकता है।

राष्ट्रीय परिषद्—राष्ट्रीय परिषद् जो मयुक्त परामर्श तन्त्र की योजना के अन्तर्गत सीपैसप निवार्य है, की स्थापना अक्टूबर 1966 में हुई थी और तब से अब तक इसकी 26 मापारण और दो विशेष बैठकें आयोजित की जा चुकी हैं। राष्ट्रीय परिषद् की अन्तिम बैठक मई, 1982 में हुई थी। राष्ट्रीय परिषद् की औपचारिक बैठक के अतिरिक्त, इस परिषद् की समितियों की कई बैठकें भी आयोजित की जा चुकी हैं। इन समितियों को भेजे गए मामले विचार के विभिन्न चरणों में हैं। इनके अतिरिक्त कर्मचारी पक्ष के प्रतिनिधियों के साथ कई औपचारिक/अनौपचारिक विचार-विमर्श के परिणामस्वरूप, निम्नलिखित विषयों के सम्बन्ध में कई महत्वपूर्ण मंदों पर समझौता किया गया है—

(i) 1 जून, 1983 से 1599 रुपए वेतन पाने वाले सभी केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों को नीचे दर्शाए गए ढग से अन्तरिम राहत का भुगतान— जिसे केवल सेवा निवृत्ति के लाभों के प्रयोजन से परिलब्धियों के रूप में समझा जाएगा—

वेतन सीमा	अन्तरिम राहत
(i) रुपए 299/- तक	रु० 50/- प्रति मास
(ii) रुपए 300-699/- तक	रु० 60/- प्रति मास
(iii) रुपए 700-1599/- तक	रु० 70/- प्रति मास

(ii) रु० 1200/- तक वेतन पाने वाले ऐसे केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों को जो किसी ग्रेड में 2 वर्षों या उससे अधिक अवधि से उस ग्रेड की अधिकतम सीमा पर प्रगतिरोध पर पड़े हुए हैं प्राप्त की गई अन्तिम वेतन वृद्धि के बराबर एवं प्रगतिरोध वेतनवृद्धि का भुगतान किया जाना।

(iii) राष्ट्रीय परिषद् में सम्मिलित कुछ ऐसी मंदें जिन्हें छोड़े केन्द्रीय वेतन आयोग को भेजा गया।

(iv) केन्द्रीय वेतन आयोग को भेजे जाने के लिए विभिन्न विभागीय परिषदों में सम्मिलित मंदों का पना लगाने की कार्य प्रणाली।

विभागीय/कार्यालय परिषद्—समुक्त परामर्श तन्त्र योजना के प्रचीन परिकल्पित कृत् 22 विभागीय परिषदों में से, विभिन्न मन्त्रालयों/विभागों में 21 विभागीय परिषदों की स्थापना की जा चुकी है। बाकी एक विभागीय परिषद् की स्थापना किए जाने के बारे में सम्बन्धित मन्त्रालय/विभाग द्वारा कदम उठाए जा रहे हैं। मन्त्रालयों/विभागों द्वारा विभिन्न कार्यालयों में निम्नस्तरीय (कार्यालय) परिषदों की स्थापना करने के लिए भी कदम उठाए जा रहे हैं। विभिन्न कार्यालयों में अब तक लगभग 1000 से अधिक कार्यालय परिषदों की स्थापना की जा चुकी है। भारत के महापञ्जीय के मुख्यालय में भी एक अनिर्दिष्ट कार्यालय परिषद् की स्थापना की जा चुकी है।

विवाचन (घाबिटेशन)—31 दिसम्बर, 1983 तक विवाचन बोर्ड की 157 मामलों में जेजे जा चुके हैं जिसमें राष्ट्रीय परिषद् के 10 मामलों की कामिनी है। बोर्ड द्वारा 128 मामलों में अधिनियम दे दिया गया है, इनमें से 100 मामलों में कर्मचारी पक्ष की माँग पूर्णतः/अंशतः स्वीकार कर ली गई है और 28 मामलों की नामजूर कर दिया गया है। दोनों पक्षों के बीच, प्रत्येक कर्मचारी पक्ष और सरकारी पक्ष में सहमति हो जाने के कारण 9 मामलों को आपस में लेने की अनुमति दे दी गई है। अब 20 मामले विवाचन बोर्ड के समक्ष लम्बित पड़े हैं।

मन्त्रियों की समिति को मामले भेजा जाना—कर्मचारी पक्ष के अनुरोध पर मंद-विवाचनीय मसौ से सम्बन्धित 4 ऐसे मामले जिनमें उनकी माँगों पर सहमति देना सम्भव नहीं हो पाया था, मन्त्रियों की समिति को भेज दिए गए।

समुक्तराज्य अमेरिका में हितलेवाद (Whitleyism in U S A)

समुक्तराज्य अमेरिका में हितले परिषद् जैसी कोई मस्यौ नहीं है किन्तु सरकार तथा राज्य कर्मचारियों के बीच मधुर सम्बन्ध बनाए रखने के लिए कुछ अन्य तरीके अपनाए जाते हैं। यहाँ कर्मचारी सघों के नेता सेवा नीतियों के बारे में अपने दिवार तथा मुभाव सरकार के सामने रखते हैं। कर्मचारी सघों द्वारा सेवा-नीतियों एवं सेवा शर्तों के बारे में कांग्रेस से माँगना करके परिवर्तन कराया जाता है। ये सघ राष्ट्रपति से सीधी प्रार्थना कर सकते हैं और पत्र-परिचयों द्वारा अपने हितों के अनुकूल मोकमन प्राप्त कर सकते हैं। लोकसेवा आयोग द्वारा विभिन्न कर्मचारी सघों से सेबीकर्म के बारे में उदारतापूर्वक परामर्श लिया जाता है।

हड़ताल का अधिकार एवं नागरिक सेवकों के राजनीतिक अधिकार
(Right to Strike and Political Rights of Civil Servants)

राज्य कर्मचारियों द्वारा सम्पन्न किए जाने वाले महत्वपूर्ण कार्यों की वृष्टि-भूमि में यह उद्घुक्त माना जाता है कि उनकी वृष्टिपत्र नागरिक स्वतन्त्रताओं पर सीमाएँ लगाई जाएँ। इस दृष्टि से भाषण या लेखन द्वारा उनकी अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, सघ बनाने की स्वतन्त्रता और सक्रिय राजनीति में भाग लेने की स्वतन्त्रता आदि पर सीमाएँ और प्रतिबन्ध लगाए जाते हैं। राज्य कर्मचारियों की स्यामम्भव

राजनीतिक दृष्टि से तटस्थ बनाए रखने की व्यवस्था की जाती है। इसी दृष्टिकोण से प्रभावित होकर उन्हें विभिन्न राजनीतिक अधिकार सौंपे जाते हैं। इन अधिकारों का विवेचन करने से पूर्व हम राज्य कर्मचारियों के हड़ताल के अधिकार के प्रौचित्य एवं विभिन्न देशों में तत्कालीन स्थिति का अवलोकन करेंगे।

हड़ताल करने का अधिकार
(Right to Strike)

धार्मिक कर्मचारियों का सरकार के विरुद्ध हड़ताल करने का अधिकार बहुत अधिक विवादोत्पन्न और बहुचर्चित प्रश्न है। हड़ताल में प्रशासनिक गतिरोध तथा अस्थिरता, आर्थिक हानि और जनता के कष्ट उत्पन्न होने हैं। इनके कुपरिणामों से उदामीन नहीं रहा जा सकता। हमारे देश के केन्द्रीय और राज्य कर्मचारियों की हड़तालों सरकार और जनता के प्रत्येक वर्ग के लिए भारी परेशानी का कारण रही हैं। राज्य कर्मचारियों की अपनी सेवा शर्तों के सम्बन्ध में प्रदर्शन तथा हड़ताल करने और अपनी कुछ समस्याओं एवं शिकायतों के लिए काम बन्द करने की अनुमति के बारे में विभिन्न देशों में अलग-अलग नीतियाँ अपनाई गई हैं।

ब्रिटेन में ऐसा कोई कानून नहीं है जो धार्मिक कर्मचारियों की हड़तालों को निषिद्ध ठहराता हो। फिर भी सरकार हड़तालों को प्रोत्साहित नहीं करती और हड़ताल करने वाले लोक-कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करती है जिसमें नरसन, पदच्युति, पेंशन की समाप्ति आदि दण्ड शामिल हैं।

संयुक्तराज्य अमेरिका में हड़ताल गैर-कानूनी है। यद्यपि सभी कर्मचारियों को सच बनाने का अधिकार दिया गया है किन्तु उन्हें हड़ताल करने प्रस्ताव राज्य-विरोधी हड़तालों का आयोजन करने वाले संगठनों से सम्बन्ध रखने का अधिकार नहीं दिया गया है। एक समय था जबकि वहाँ राज्य कर्मचारियों के हड़ताल करने पर कानूनी प्रतिबन्ध नहीं था, किन्तु धीरे-धीरे अनेक सरकारी विभागों में कर्मचारी के हड़ताल करने और बाहरी संगठन के साथ सम्बन्धित रहने पर रोक लगाई गई। इन कानूनी प्रतिबन्धों से पूर्व न्यायपालिका का दृष्टिकोण भी राज्य कर्मचारियों के हड़ताल के विरुद्ध नहीं था। जब विभिन्न कर्मचारी संगठनों द्वारा अनेक गम्भीर हड़तालों की गई तो कार्यपालिका का दृष्टिकोण इनके विरुद्ध हो गया। सरकार ने इसे रोकने के लिए कानून बनाए और स्थापित कानूनी द्वारा भी इसे प्रतिबन्धित करने की चेष्टा की गई। हाक व्यवस्था को रोकना एक अपराध था और सरकार-विरोधी पद्धति एक दण्डनीय कृत्य था जिनके नाम पर 1915 में 25 डॉलर कर्मचारियों द्वारा दिए गए स्थान पर से सरकार मफतनापूर्वक निपट सकी। अमेरिका के वर्तमान कानूनी में लगभग सभी राज्य कर्मचारी सच को हड़ताल का प्रयोग करने से मना कर दिया है। 'धर्म-प्रबन्धकता सम्बन्ध' (टाफ्ट हार्टली) अधिनियम, 1947 (Labour Management Relations (Taft Hartley) Act, 1947) के अन्तर्गत सरकार के विरुद्ध हड़ताल करना सर्वथा घोषित किया गया है। अधिनियम का उद्देश्य करने वाले को पदच्युति दिया गया तथा तीन वर्ष के लिए सेवा के लिए

अयोग्य ठहराया जा सकता है। 1955 में पारित एक कानून (Public Law 330-48 the Congress) द्वारा संयुक्तराज्य अमेरिका में हड़ताल सम्बन्धी नियम और भी कठोर बना दिए गए हैं जिनके अन्तर्गत सरकार-विरोधी हड़तालों में भाग लेने वाले व्यक्ति को सरकारी पद के अयोग्य माना जाता है। सरकारी कर्मचारी किसी ऐसे मध्यम का सदस्य नहीं बन सकता जो हड़ताल करने के अधिकार का समर्थक हो। अधिनियम का उल्लंघन करने पर जुर्माना अथवा कैद दोनों की सजा दी जा सकती है। डाकघर लिफ्टों के संयुक्त (United Federation of Post Office Clerks) ने स्वीकार किया है कि व्यवस्थाओं के निवारण के लिए मुख्य माधन हड़ताल नहीं है बल्कि व्यवस्था है। इसी प्रकार राष्ट्रीय कर्मचारियों के राष्ट्रीय मध्य (National Federation of Government Employees) की मान्यता है कि यह संस्था संयुक्तराज्य की सरकार के विरुद्ध न कभी हड़ताल करेगी और न हड़तालों का समर्थन करेगी। इस प्रकार की घोषणाएँ सरकारी कर्मचारियों के अमेरिकी मध्य (American Federation of Government Employees), अग्नि सामकों की अंतर्राष्ट्रीय संस्था (International Association of Fire Fighters) आदि अन्य कर्मचारी संघों द्वारा की गई हैं। इन आत्म-नियन्त्रित घोषणाओं में वस्तुस्थिति सरकारी कानूनी व्यवस्था काफ़ी प्रभावशाली बन गई है। अनेक राज्यों द्वारा भी हड़ताल विरोधी अधिनियम पारित किए गए हैं।

भारत में हड़ताल करना निषिद्ध तो नहीं है (आपातकालीन स्थिति एवं अपवाद हैं) किन्तु इसे 'अनुशासन मध्य' माना जाता है और इसीलिए सरकार हड़ताली कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकती है। अनिवार्य सेवाओं (Essential Services) में हड़ताल पर प्रतिबन्ध है। हमारे मध्य में यह कहना चाहिए कि केन्द्रीय सरकार के लगभग 30 प्रतिशत कर्मचारी हड़ताल नहीं कर सकते और शेष कर सकते हैं लेकिन अनुशासनात्मक कार्यवाही का खतरा उठा कर।

कर्मचारियों की हड़ताल और सरकारी अविरोध आदि के बारे में मुख्य रूप से तीन विचारधाराएँ प्रस्तुत की जाती हैं—(1) अमेरिकी कर्मचारियों को व्यापार संघों (Trade Unions) के सभी अधिकार दिए जाएँ और हड़ताल करने की अनुमति मिले। यदि सरकारी कर्मचारियों को असहनीय परिस्थितियों में भी हड़ताल करने का अधिकार नहीं दिया जाता तो उनकी स्थिति गुप्तों जैसी रहती है। साथ ही यह अनोक्तान्त्रिक भी है। (2) सरकारी कर्मचारियों को ऐसा कोई अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए जिससे वे हड़ताल कर सकें अथवा हड़ताल में भाग ले सकें। हड़ताल एक राजनीतिक हथियार है जिससे मजबूत होने का प्रयत्न है प्रशासन का पतन और कोई भी सरकार इसकी अनुमति नहीं दे सकती। जिन सरकारी अधिकारियों और कर्मचारियों को प्रशासनिक नीतियों तथा कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने का अधिकार सौंपा गया है, यदि उन्हें भी सरकार के हाथ काटने का अधिकार सौंप दिया गया तो स्थिति खतरनाक हो जाएगी। (3) सरकारी कर्मचारियों को केवल

कुछ ही स्थितियों में हड़ताल करने का अधिकार दिया जाना चाहिए और शेष स्थितियों में उसकी हड़ताली प्रक्रियाओं पर पूर्ण प्रतिबन्ध लगा देना चाहिए, जो सरकार की कर्मचारी सार्वजनिक महत्व के कार्यों में लगे हुए हैं, उन्हें हड़ताल का अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए, पर जो अधिक सरकारी औद्योगिक मस्थानों में है उत हड़ताल का अधिकार देना निरापद भी है और आवश्यक भी ।

भारत में द्वितीय वेतन आयोग, प्रशासकीय सुधार आयोग तथा अन्य अनेक श्रेणियों द्वारा सरकारी कर्मचारियों के हड़ताल के अधिकार का नैतिक, व्यावहारिक एवं प्रशासनिक कारणों में विरोध किया गया है । द्वितीय वेतन आयोग (Second Pay Commission) की राय इस प्रकार थी—“हमारा यह निश्चित विचार है कि लोकसेवकों द्वारा हड़ताल का आश्रय लेना या उसकी समझौता देना सर्वथा गलत है । यह और भी गलत है कि उन्हें समुदाय के जीवन के लिए आवश्यक सेवाओं के प्रवर्तन का उत्तरदायित्व नौपा गया है, वे स्वयं अपने हित-माधन के लिए उन सेवाओं में विघ्न उपस्थित करें तथा उनका विघटन करने का प्रयत्न करें । इस नैतिक पक्ष के अतिरिक्त भारत में जहाँ समाज के किसी न किसी वर्ग में अनुशासनहीनता के बीजों बिस्फोट की सम्भावना प्रायः बनी ही रहती है, सरकारी सेवकों की हड़ताल या प्रदर्शनों से सामान्य रूप में अनुशासनहीनता के लिए निश्चित ही मार्ग प्रस्तुत होता है ।” प्रशासकीय सुधार आयोग (Administrative Reforms Commission) ने अपने प्रतिवेदन में कहा था—“हमारा यह सुनिश्चित मत है कि शासकीय विभागों में हड़तालों का कोई स्थान नहीं है । शासकीय अधिकारी तो, प्रशासन का अंग होने के कारण समाज में विशेष स्थिति प्राप्त है । उनके स्पष्ट एवं मझम कार्य-संचालन पर समाज का ही कल्याण तभी, अस्तित्व जीवन भी निर्भर होता है । वह किसी भी स्थिति में कार्य क्यों न करे उसके कार्य एवं आचरण का जनता पर सीधा प्रभाव पड़ता है । इससे उसे विशिष्ट स्थिति प्राप्त हो जाती है । फलस्वरूप, वह सत्ता एवं सम्मान का अधिकारी होता है अतः समाज उनसे एक आदर्श नागरिक की भाँति आचरण करने की सहज रूप में अपेक्षा करता है जिससे उनके किसी कार्य में समाज का प्रहित न हो । वर्तमान में जब शासकीय कार्यों का प्रभाव सर्वव्यापक है, किसी एक अधिकारी की अकर्मण्यता अथवा ही वह अल्पकालीन हो, समाज को अपाय हाथ पहुँचा सकती है, अतः शासकीय अधिकारियों को अपनी वैयक्तिक या सामूहिक तिकायनों को दूर करने के लिए अनिवार्य विचार-विमर्श के उपरान्त माध्यम के ही प्रयोग का प्रयत्न करना चाहिए । उन्हें किसी भी अवस्था में प्रशासन के शान्तिपूर्वक कार्य-संचालन को अक्षयस्थित करने वाले विध्वंसक तरीके नहीं अपनाने चाहिए, अतः शासकीय पद ग्रहण करने वाले व्यक्ति को यह समी प्रकार स्पष्ट होना चाहिए । अतः सत्य की प्राप्ति के लिए हड़ताल का मार्ग उनके लिए सुना हुआ नहीं है । इस विचार को मंजूर प्रसार स्वीकार करने हेतु यह आवश्यक है कि शासन में पद ग्रहण करने वाले अधिकारियों को, हड़ताल, अतः प्रशासन के अक्षयस्थिति में शान्तिपूर्वक घोषणा करनी चाहिए ।”

सरकारी कर्मचारियों को जनहित साधन के लिए कुछ कार्य सौंपे जाते हैं और यह संस्था अनुचित है कि वे इन कार्यों को पूरा करने की अपेक्षा अपनी स्वार्थसिद्धि के लिए समाज विरोधी साधन अपनाकर देश और समाज में प्रशासनिक तथा आर्थिक सङ्कट उत्पन्न करें और विकास की गति में बाधा पहुँचाएँ। विश्व का अधिकांश जनमत सरकारी कर्मचारियों की हड़तालों का विरोधी है, यत उपयुक्त मार्ग यही है कि सरकार और कर्मचारियों के बीच विवादों का समाधान बातचीत द्वारा किया जाए। बातों के लिए समुचित साधन (For Machinery for Negotiation) प्रदान किए जाएँ और दोनों पक्ष एक दूसरे के प्रति सहभाव तथा सहयोग से काम लें। एक उपाय पक्ष-निर्णय (Arbitration) का है। प्रारम्भ में यह विचार प्रचलित था कि राज्य सम्प्रभु है, यत वह पक्ष-निर्णय के माध्यम में कर्मचारियों के साथ अपने विवाद नहीं सुनझा सकता। इसलिए सामूहिक सौदेबाजी की व्यवस्था को उपयुक्त समझा गया। वर्तमान समय में पक्ष निर्णय (Arbitration) व्यवस्था काफी लोकप्रिय होती जा रही है। भारत में सार्वजनिक क्षेत्र में कर्मचारियों के साथ उठने वाले विवादों में इस उपाय को विशेष सुविधाजनक और सामकारी पाया जा रहा है। एक तरीका यह भी है कि प्रबंध और कर्मचारियों के प्रतिनिधियों की परिषद् बना दी जाए और वह दोनों के बीच विवादों को निपटाने में सहायता दे। झिंटले परिषदें इसका सुन्दर उदाहरण हैं।

हड़ताल-विरोधी नीति का औचित्य (Justification of Anti-strike Policy)

अनेक बार यह प्रश्न किया जाता है जब सरकार द्वारा गैर-सरकारी उद्योगों में श्रमिकों के हड़ताल करने के अधिकार को मान्यता प्रदान की जाती है तो फिर सरकारी कर्मचारियों के हड़ताल के अधिकार को मान्यता क्यों नहीं दी जाती? इस प्रश्न के उत्तर में विचारकों द्वारा हड़ताल-विरोधी नीति का औचित्य सिद्ध करने के लिए कुछ तर्क विकसित किए गए हैं, उनमें मुख्य निम्नलिखित हैं—

1 राज्य सम्प्रभु है और उसके आदेशों की अवहेलना अथवा उनके विरुद्ध हड़ताल करना राज्य के प्रति विद्रोह माना जाएगा। इसी तर्क के आधार पर 1946 में अमेरिकी कांग्रेस ने यह घोषणा की थी कि जो व्यक्ति संप्रभुसत्त्व की सरकार के विरुद्ध किसी हड़ताल में शामिल होता है या सरकार विरोधी हड़ताल में अधिकार पर जोर देने वाले किसी सरकारी कर्मचारी संगठन का सदस्य होता है वह एक गम्भीर अपराध करने का दोषी होगा।

2 सरकारी गतिविधियाँ एकाधिकारी प्रवृत्ति की होती हैं, इनके द्वारा देश की सामान्य व्यवस्था और सुरक्षा तथा जन-रक्षाएँ गम्भीर रूप से प्रभावित होना है। फलस्वरूप ऐसे कार्यों के विरुद्ध हड़ताल करने से जनता को असुरक्षा और दारण

1 Robert E. Catta, Should Public Employees Have the Right to Strike? Public Personnel Review (U S A) Jan 1968, Volume 29, No 1, pp 26

दुसरा प्राण हाथे तथा यह एक जन-अपराध समझा जाएगा। सरकार द्वारा ऐसे कार्य सम्पन्न किए जाने हैं जो समाज के प्रतिष्ठित एवं कल्याण के लिए प्रति आवश्यक होते हैं। यानायन के माधन, छात्र गदायों का उत्पादन और विवरण, संचार के माध्यमों की व्यवस्था आदि कुछ ऐसी गतिविधियाँ हैं जिनमें हड़ताल का कार्य पूरे सामाजिक जीवन में पक्षाघात की स्थिति है। राज्य द्वारा प्रदत्त मूलभूत सेवाओं में हड़ताल से देश का सम्पूर्ण आर्थिक जीवन चरमरा कर गिर जाएगा।

3 राज्य कर्मचारियों का कर्तव्य जनता की सेवा करना है। ये एक प्रकार में सरकार द्वारा जन कल्याण के दायित्व को पूरा करने के लिए भाड़े पर रखे गए प्रतिनिधित्व होते हैं। ऐसी स्थिति में हड़ताल द्वारा विभिन्न सेवाओं की टप्प करने वाले राज्य कर्मचारी जनहित-विरोधी बन जाएंगे। अमेरिकी राष्ट्रपति क्लेवेलैंड ने 1937 में संघीय कर्मचारियों के राष्ट्रीय संघ (National Federation on Federal Employees) के अध्यक्ष को लिखे गए अपने पत्र में इसी तर्क का समर्थन किया था तथा राष्ट्रीय संघ के संविधान के दस प्रावधान के प्रति सम्पूर्ण प्रशंसा किया था कि किन्हीं भी परिस्थितियों में यह समस्या संयुक्तराज्य की सरकार के विरुद्ध हड़ताल नहीं करेगी और न उनका समर्थन ही करेगी।

4. जब राज्य द्वारा अपने कर्मचारियों को आधारभूत नागरिकों की अपेक्षा विशेषाधिकार की स्थिति में रखा जाता है तथा उनकी सेवा की शर्तें व्यवस्थापन द्वारा सुरक्षित की जाती हैं तो इन कर्मचारियों से भी यह उम्मीद की जाती है कि वे अपने में सुचारु रूप से सेवाएँ संचालित करें।

5 सरकारी कर्मचारी इनके विश्ववर्गीय और उत्तरदायी पक्षों पर होते हैं कि वे चाहें तो पूरे देश को स्वतंत्र में डाल सकते हैं। ऐसी स्थिति में उन्हें हड़ताल का अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए।

हड़ताल के अधिकार का औचित्य (Justification of Right to Strike)

यद्यपि उपरोक्त वाक्यांश में विभिन्न देशों में हड़ताल विरोधी नीतियाँ अपना कर व्यवस्थापन किए गए हैं किन्तु इनके फलस्वरूप हड़ताल होने को रोक नहीं जा सका है। समय में हड़ताल देश की सामाजिक और आर्थिक दृष्टियों का परिणाम होती है। कर्मचारियों द्वारा हड़ताल का महारा अकारण ही नहीं किया जाना बल्कि अपनी सम्बन्धीय कार्य की दशाओं तथा आर्थिक स्थिति के कारण कर्मचारी संगठनों द्वारा हड़ताल करने का निर्णय लिया जाता है। हड़ताल विरोधी कानूना व होने हुए भी विभिन्न देशों में राज कर्मचारियों द्वारा सम्बन्धी हड़तालों की जाती हैं। भारत में रेलवे सेवा, डाक कर्मचारी, अध्यापक, पुलिस सेवा आदि में समय-समय पर देशव्यापी हड़ताले होती रही हैं। इन हड़तालों में मूल हड़ताल, नाम बन्द, मोडरोड, हिमालय बंदबाने, सामाजिक जीवन की अस्त-व्यस्त करना आदि तरीके अपनाए गए हैं। अगस्त, 19५7 में कुछ केन्द्रीय सेवाओं ने जो आम हड़ताल की घमकी दी तो सरकार को सरकारी सेवाओं में हड़ताल को बंद कानूनी सिद्ध करना पड़ा। केन्द्रीय

नागरिक सेवा नियमों में यह शामिल किया गया कि कोई सरकारी कर्मचारी अपनी सेवा की शर्तों के सम्बन्ध में किसी प्रदर्शन अथवा किसी प्रकार की हड़ताल में भाग नहीं लेगा। इसके बाद भी तथ्य यह बताते हैं कि विभिन्न सेवाओं के कर्मचारियों ने गैर-कानूनी हड़तालों की और सरकार के हड़ताल-विरोधी दण्डों की परवाह न करके जन-जीवन को अस्त-व्यस्त किया। न केवल भारत में परन्तु ब्रिटेन, अमेरिका और फ्रांस में भी राज्य कर्मचारियों की हड़तालें होती रही हैं। इंग्लैंड में 1926 में आम हड़ताल हुई। प्रधानमंत्री बिल्लन के कार्यकाल में लार्ड भजदुरो ने गम्भीर हड़ताल की। इसी प्रकार संयुक्तराज्य अमेरिका में भी हड़तालों का दौर चलता रहा। 1940 में डेविड जिस्काइण्ड (David Ziskind) ने सरकारी कर्मचारियों की 1116 हड़तालों की सूची बनाई।

स्पष्ट है कि कानूनी प्रतिबन्ध हड़तालों का रोकने का अपर्याप्त साधन है। यदि कर्मचारियों की कार्य की दशाएँ खराब हैं तो कानूनी मान्यता न होने हुए भी हड़तालें होकर रहेगी। इन हड़तालों का होना सर्वमग्न और सकारण है। इनके पीछे यह भीचिष्ट है कि—(1) इनके माध्यम से कर्मचारी प्रभावशाली तरीके से अपनी मांगें प्रस्तुत करते हैं। (2) हड़तालों के द्वारा राज कर्मचारी अपनी सेवा की शर्तों के सम्बन्ध में सीढ़ेबाजी की उपयुक्त स्थिति में रहते हैं। (3) हड़तालों अधिक बल की एकता और चेतना का प्रतीक समझी जाती है। (4) हड़तालों द्वारा प्रबन्ध की मनमानी और एकाधिकार पर रोक लगाई जाती है। (5) हड़तालों द्वारा कर्मचारियों के मन के प्रवाण-विरोधी विचारों और भावों को अभिव्यक्त होने का अवसर दिया जाता है।

स्पष्ट है कि अभी तक हड़ताल का अधिकार एक त्रिवादपूर्ण विषय है। कुछ का विचार है कि इस विषय में पर्याप्त कानून होते हुए भी हड़तालों को जन-कल्याण विरोधी बनने से रोकने के लिए पुलिस और सेना की सहायता लेना आवश्यक होगा। यदि हड़ताल विरोधी कानून न हो तो स्थिति और भी अधिक खराब हो सकती है, जब कानून द्वारा हड़तालों को प्रतिबन्धित करके राज कर्मचारियों को जनसेवा के लक्ष्य के प्रति सदैव सजग बनाए रखना चाहिए। दूसरी ओर हड़ताल-विरोधी व्यवस्थापन के प्राप्तिपक्षों का कहना है कि ऐसे कानूनों प्रभावहीन होते हैं। साथ ही ये अनावश्यक भी हैं। प्रो स्टॉन ने शब्दों में "हड़ताल के अधिकार को अस्वीकार किए बिना ही हड़तालों रोकनी जा सकती है। असल में वे इस प्रकार हड़ताल के अधिकार को अस्वीकार करने की अपेक्षा अधिक प्रभावशाली तरीके से रोकनी जा सकती है।" डॉ एन डी ह्वाइट की मान्यता है कि "हड़तालों को रोकने के लिए हड़ताल विरोधी कानून बनाने की अपेक्षा ऐसी रचनात्मक नीति अपनानी चाहिए जो हड़ताल के कारणों को समाप्त करके इस पर रोक लगा सके। इनके अनुसार ऐसी नीति की कुछ उल्लेखनीय बातें ये हो सकती हैं—

1 It is probable that strikes can be prevented without denying the right to strike in fact they may even be prevented more effectively than by denial of the Right"
—O. G. Smith: op cit, p 254

1. राज कर्मचारियों को कार्य की न्यायापूर्ण दशाएँ उपलब्ध कराना जो गैर-सरकारी उद्योगों के समकक्ष हो।

2. लोकसेवाओं में गोजवार की शर्तों, दशाओं एवं दायित्वों को प्रबन्ध द्वारा स्पष्टतः घोषित किया जाए।

3. कर्मचारियों के संगठित होने और अपनी कार्य की दशाओं के सम्बन्ध में सामूहिक प्रतिनिधित्व एवं बातचीत करने के लिए उपयुक्त सरकारी अधिकारियों में मिलने के अधिकार को मान्यता दी जाए।

4. ऐसे समुचित यन्त्र की व्यवस्था की जाए जिसमें कर्मचारी और प्रबन्ध दोनों का विश्वास हो तथा जो कर्मचारियों की व्यथाओं को सामूहिक या व्यक्तिगत रूप में सुनाने का प्रयास कर सकें।

स्पष्ट है कि राज कर्मचारियों को हड़ताल के मार्ग पर अग्रसर होने में रोकने के लिए केवल नकारात्मक नीतियाँ, कानूनी प्रतिबन्ध और सैनिक कार्यवाही पर्याप्त नहीं हैं बल्कि सकारात्मक नीतियाँ अपनाते हुए कर्मचारियों की व्यथाएँ सुनने के लिए उपयुक्त सांविधानिक व्यवस्था प्रदान किए जाने चाहिए। कर्मचारियों को यह अधिकार दिया जाना चाहिए कि वे अपनी व्यथाएँ उपयुक्त अधिकारियों के सम्मुख प्रस्तुत कर सकें। सरकार के साथ विवाद की स्थिति में पक्ष-निर्णय की व्यवस्था की जानी चाहिए। यदि कर्मचारियों को यह भरोसा रहा कि उनकी माँगें समुचित रूप से सुनी जाएंगी तो हड़ताल नहीं होगी। डॉ. हरमन फाइबर ने हड़ताल सम्बन्धी विचारणा का संक्षेप, तीन प्रश्नों के रूप में किया है। उनके अनुसार—

(क) यदि राज्य द्वारा अपने कानून और परम्पराओं के माध्यम से लोकसेवाओं को कुछ अधिकार प्रदान किए जाएँ तो बदले में कर्मचारियों से यह आशा की जा सकती है कि वे सरकार के सम्मुख हड़ताल की प्रमुखता उत्पन्न नहीं करेंगे।

(ख) राज्य द्वारा संचालित सेवाओं का सम्बन्ध भविष्यवाणी और जीवन मरण की प्रकृति के द्वितीय से रहता है। इनके मार्ग में कोई अवरोध नहीं आना चाहिए अन्यथा बम्बीर कठिनाई पैदा हो जाएगी।

(ग) यदि लोकसेवाओं की माँग प्रस्तुत करने के लिए ऐसे अनेक सांविधानिक मार्गों की व्यवस्था की जाए जिनके द्वारा इनकी माँगों पर विचार किया जा सके और यदि वे व्यापकपूर्ण हैं तो उन्हें सन्तुष्ट भी किया जा सके तो ऐसी स्थिति में हड़ताल अनावश्यक हो जाएगी।

नागरिक सेवाओं के राजनीतिक अधिकार (Political Rights of Civil Servants)

राज्य कर्मचारियों के राजनीतिक अधिकार सम्बन्धी प्रश्न दो विरोधी मूल्यों से प्रभावित है। एक ओर प्रजातान्त्रिक मिष्टान्त लोकसेवाओं को समान राजनीतिक अधिकार और स्वतन्त्रताएँ प्रदान करने का पक्ष लेता है, दूसरी ओर लोकसेवाओं में कार्यकुशलता की माँग इनके राजनीतिक आचरण पर कुछ प्रतिबन्ध लगाने का

समर्थन करती है। एक और प्रशासनिक दृष्टि से यह मान्य करनी है कि राज्य कर्मचारी निर्वन्नीय और निरपेक्ष रह कर कार्य करें किन्तु दूसरी ओर उनकी बढती हुई संख्या के कारण यह नीति समाज के एक बहुत बड़े अंश को राजनीतिक दृष्टि से पंगु तथा निष्क्रिय बना देगी। इस प्रकार यह एक गम्भीर समस्या है कि राज्य कर्मचारियों की व्यावहारिक नियुक्ति बनाए रखते हुए उन्हें किस प्रकार सामान्य नागरिक अधिकार सौंपे जाएँ। भारत में राज्य कर्मचारियों के लिए सरकार की नीति एवं कार्यन्वयन की आलोचना करना तथा राजनीति में भाग लेना मना है। उन्हें मुलेआम प्राप्त करने और समाचार पत्रों में वक्तव्य देने या पुस्तकें लिखने आदि से प्रतिवर्जित किया गया है। कर्मचारियों को राजनीतिक आन्दोलन में भाग लेने से रोका गया है, यहाँ तक कि कर्मचारी के आश्रित भी ऐसी कार्यवाहियों में भाग नहीं ले सकते। संसद तथा विधान सभा के लिए निर्वाचनों में राज्य कर्मचारी किसी पक्ष का समर्थन या विरोध नहीं कर सकता और न स्वयं चुनाव लड़ सकता है। उसे केवल मतदान का अधिकार है। जहाँ तक नागरिक स्वतन्त्रताओं को सीमित करने का प्रश्न है उनकी दृष्टि से राज्य कर्मचारी आपराधिक, लेपन आदि द्वारा अपने विचार प्रकट नहीं कर सकते जब तक कि सरकार से पूर्ण स्वीकृति प्राप्त न कर ली जाए।

राज्य कर्मचारियों के राजनीतिक अधिकारों में मोटे रूप से दो वर्गें शामिल हैं—मताधिकार एवं राजनीतिक गतिविधियाँ और विधान सभाओं के लिए प्रत्याशी बनना। आजकल प्रायः किसी भी देश में लोकसेवकों को मताधिकार में वंचित नहीं किया जाता। इसके विपरीत आम जनता में पहले ही उन्हें यह अधिकार प्राप्त हो गया था क्योंकि प्रजातान्त्रिक गति प्राप्त के संघर्ष में विभिन्न राजनीतिक दलों ने यह आशा की कि लोकसेवकों का मत उन्हें प्राप्त हो सकेगा। इस प्रकार लोकसेवकों के मताधिकार को राजनीतिज्ञों द्वारा अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए प्रोत्साहित किया गया किन्तु लोकसेवकों की संस्था अद्वेष पर सांप्रदायिक धर्मों के प्रति उनके अधिक सजग होने से अब वे राजनीतिज्ञों के मोहरे मात्र नहीं रह गए। फिर भी वर्तमान स्थिति में यह सम्भव नहीं था कि लोकसेवकों को दिए गए मताधिकार उनमें वापस लिए जाते। वर्तमान में लोकसेवकों को मताधिकार का प्रयोग करते समय बाहरी हस्तक्षेप और धमकियों के विरुद्ध सुरक्षा दी जाती है। स्वयं अधिकारी-वर्ग भी अपनी सत्ता का दुरुपयोग करते हुए अन्य नागरिकों के मताधिकार के निर्यास को प्रभावित नहीं कर सकता।

फ्रांस में राजनीतिक गतिविधियाँ (Political Activities in France)

फ्रांस में राज्य कर्मचारियों को राजनीतिक गतिविधियों की अधिकतम स्वतन्त्रता प्राप्त है। यहाँ राजनीतिक गतिविधियों को न बना किया जाता है और न प्रतिबंध लगाया जाता है। केवल यह है कि उन्हें किसी भी दल या संगठन में शामिल होकर सरकार के समर्थन में हो तथा इसे देशव्यति विरोधी, सेना विरोधी, मिण्डोकलवादी तथा धर्म से प्रभावित न माना जा सके। अतीतकाल में लोकसेवकों के राजनीतिक

व्यवहार के सम्बन्ध में व्यक्तिगत फाटलें बनाई जानी थी किन्तु अब कौमिन डी. एटा के क्षेत्राधिकार में राजनीतिक आघात पर अनशामनात्मक कार्यवाही करने की शक्ति शामिल नहीं है। इतने पर भी किसी कर्मचारी को इतनी स्वतन्त्रता नहीं दी गई है कि वह सामान्य हित की अवहेलना करते हुए अपनी भीमाघो से बाहर राजनीतिक, दार्शनिक या धार्मिक दृष्टिकोण से व्यवहार करे।

ब्रिटेन में नागरिक सेवकों की राजनीतिक गतिविधियाँ (Political Activities of Civil Servants in Great Britain)

ग्रेट ब्रिटेन में 1910 के मण्डिफ आदेश द्वारा लोकसेवा के परम्परागत रिवाजों को स्वीकार करते हुए कहा गया कि धार्मिक सेवा के कर्मचारियों को राजनीतिक मामलों में स्पष्टतः भाग नहीं लेना चाहिए। अनेक विभागीय नियमों द्वारा कर्मचारियों से राजनीतिक मस्याओं का सदस्य बनने राजनीतिक प्रचार करने या अन्य राजनीतिक प्रदर्शनों में भाग लेने से रोक रखा गया। 1925 में लोक-सेवकों के ससद् और नगरपालिका के लिए प्रत्याशी बनने के प्राण पर विचार करने के लिए एक राजकोपीय समिति बनाई गई। समिति के मतानुसार लोकसेवाओं को निष्पक्ष बनाए रखने के लिए इन्हे राजनीति में दूर रखना आवश्यक है। लोकसेवकों के लिए राजनीतिज्ञों के व्यवसाय को खुला रखना समिति की राय में खतरे में खाली नहीं था क्योंकि ऐसी स्थिति में लोकसेवक अपने कार्यालय की क्षमता का प्रयोग राजनीतिक स्वार्थों की पूर्ति के लिए करेगा तथा राजनीतिक शक्ति का प्रयोग कार्यालयी स्वार्थों की पूर्ति के लिए करेगा। 1927 में कर्मचारियों का मतदीय प्रणाली नियम पारित हुआ। इसके द्वारा औद्योगिक मस्याओं के कर्मचारियों को मतदीय प्रणाली बनने की शक्तियाँ दी गईं। 1948-49 में नियुक्त मास्टरमैन समिति (Masterman Committee) ने लोकसेवाओं को दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया। प्रथम श्रेणी में वे राज्य कर्मचारी रहे गए जिनके कार्य में समस्य की सदस्यता से हानि तथा रुकावट आ सकती थी। दूसरी श्रेणी में वे कर्मचारी रहे गए जो सौमद बनने के बाद भी अपने कार्य निर्वाह रूप से कर सकते थे। द्वितीय श्रेणी में तकनीकी एवं औद्योगिक कार्य सम्पन्न करने वाले कर्मचारियों को रखा गया। समिति का सुझाव था कि ऐसे कर्मचारियों को चुनाव के लिए एक भाग का प्रस्ताव दिया जाए, यदि उनकी सेवा दस वर्ष या उससे अधिक हो चुकी है तो उनको पाँच वर्ष का प्रवर्तनिक अवकाश दिया जाए तथा उसके बाद पुनः पद पर ले लिया जाए। समिति के सुझावों के अनुबन्ध ही ब्रिटेन में यह व्यवस्था है कि सौमद बनने के बाद औपचारिक तथा कानूनी आवश्यकता के रूप में कर्मचारी से त्यागपत्र ले लिया जाता है किन्तु इसके कारण उसकी पुनर्नियुक्ति में किसी प्रकार की बाधा नहीं आती। अन्य राजनीतिक गतिविधियों की दृष्टि से भी औद्योगिक तथा हाथ से काम करने वाले कर्मचारियों को यह सुविधा दी गई है कि वे किसी राजनीतिक दल के सदस्य हो सकते हैं, धूम मग्ना में भाग ले सकते हैं, लेख लिख सकते हैं दल में पद ग्रहण कर सकते हैं, उसके हित में कार्य कर सकते हैं, किन्तु उन पर प्रतिबन्ध यह है

वि वे कार्यालय के गुप्त कानून का पालन करें तथा कार्यालय के प्रांगण में भ्रमण में, सरकारी कार्य करते समय सड़कीय पोशाक पहने हुए राजनीतिक कार्यवाहियों अथवा वातावरण में भाग न लें। जहाँ तक दूसरी श्रेणी के कर्मचारियों का प्रश्न है उनकी उक्त राजनीतिक गतिविधियों पर प्रतिबन्ध लगाए गए हैं।

ब्रिटिश राज्य कर्मचारियों को स्थानीय स्वशासन के कार्यों में भाग लेने की स्वतन्त्रता दी गई है। 1909 में वहाँ यह नियम है कि विभागीय अधिकारी से आज्ञा प्राप्त करने के बाद राज्य कर्मचारी स्थानीय स्वास्थ्य, शिक्षा, स्वच्छता, प्रकाश-व्यवस्था आदि स्थानीय समस्याओं के समाधान में सक्रिय सहयोग प्रदान कर सकता है। वर्तमान काल में स्थानीय स्वशासन के कार्यों पर राजनीति का प्रभाव होने के कारण राज्य कर्मचारियों को भी गई इन सुविधा को सदेह की नजर से देखा जाने लगा है।

भारत में नागरिक सेवकों की राजनीतिक गतिविधियाँ

(Political Activities of Civil Servants in India)

भारत में सभी प्रकार के राज्य कर्मचारियों पर केन्द्रीय अथवा राज्य व्यवस्थापिकाओं के लिए प्रवर्गीकृत होने पर प्रतिबन्ध लगाया गया है। कोई राज्य कर्मचारी अपने पद से त्यागपत्र दिए बिना किसी चुनाव के लिए खड़ा नहीं हो सकता। जहाँ तक अन्य राजनीतिक गतिविधियों में भाग लेने का प्रश्न है, यहाँ प्रत्येक कर्मचारी से आज्ञा की जाती है कि वह राजनीतिक मामलों में मौन रहेगा तथा किसी पक्ष के साथ अपनी सलसला प्रदर्शित नहीं करेगा। वह राजनीतिक दल का सदस्य नहीं हो सकता, उसकी कार्यवाहियों में भाग नहीं ले सकता, दल में कोई पद ग्रहण नहीं कर सकता, आम सभा में भाग ले नहीं दे सकता, लेख नहीं लिख सकता, चुनाव में किसी प्रत्याशी के पक्ष या विपक्ष में प्रचार नहीं कर सकता। जहाँ तक स्थानीय समस्याओं के कार्यों में भाग लेने का प्रश्न है, इस सम्बन्ध में 1919 में नगरपालिका एवं स्थानीय स्वायत्त शासन कानून पारित हुआ है। तदनुसार राज्य कर्मचारियों को इन समस्याओं की सदस्यता से वर्जित कर दिया गया है।

संयुक्तराज्य में नागरिक सेवकों की राजनीतिक गतिविधियाँ

(Political Activities of Civil Servants in U S A)

संयुक्तराज्य अमेरिका में संघ सरकार के अधिकारियों एवं कर्मचारियों को अनसैवक माना जाता है। इसलिए उनसे अपेक्षा की स्तर अधिक प्रतिबन्धित और गैर-सरकारी रोजगार की अपेक्षा उच्चतर होना चाहिए। यद्यपि सरकार कर्मचारियों के निजी जीवन में किसी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं करना चाहती किन्तु उनसे यह आशा प्रवर्धित करती है कि वे ईमानदार, विश्वसनीय, भरोसेमन्द, सच्चरित्र शीलवान और प्रतिष्ठापूरण बने रहेंगे। इसी लक्ष्य की दृष्टि से राज्य-कर्मचारियों की राजनीतिक गतिविधियों को प्रतिबन्धित और निषिद्ध किया जाता है। इस दृष्टि से कुछ उल्लेखनीय बातें निम्नलिखित हैं—

(1) मतदाधिकार एवं निजी मत की स्वतन्त्रता—अन्य नागरिकों की भाँति

राज्य कर्मचारियों को भी मताधिकार की स्वतन्त्रता प्रदान की जानी है। उन्हें ऊपर या बाहर के दबाव या आतंक के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान की जानी है। कोई अधिकारी अपनी शक्ति या स्थिति का दबाव अन्य नागरिकों पर नहीं डाल सकता। अष्टाचार-विरोधी व्यवस्थापन में इस प्रकार के अनेक प्रतिबन्ध लगाए जाते हैं।

प्रत्येक नागरिक केवल अपनी नौकरी के अतिरिक्त समय में अपना मत प्रकट करने की स्वतन्त्रता रखता है किन्तु उसे रेडियो अथवा समाचार-पत्र में किसी एक पक्ष के प्रति झुककर बात नहीं करनी चाहिए, उसे जनविवाद अथवा प्रचार के कार्यों में नहीं उतारना चाहिए।

(ii) **साम्य संस्थाओं में नागरिकों के नागरिक सेवा पर-राजनीतिक प्रकृति की धार्मिक, सामाजिक एवं आर्थिक संस्थाओं में भाग ले सकते हैं।** उन्हें अपनी व्यावसायिक संस्थाओं में भाग लेने के लिए विशेष रूप से प्रोत्साहित किया जाता है। सरकार को यह जाँच करने का पूरा अधिकार है ताकि नागरिक सेवाकर्मियों में संस्थाओं में सक्रिय हैं वे प्रतिबाधित या राज्य-विरोधी तो नहीं हैं। कर्मचारियों द्वारा अपनी व्यावसायिक संस्थाओं के माध्यम से अपनी सेवा की शर्तों के हित में व्यवस्थापिका, राजनीतिक दल तथा जनमन को प्रभावित किया जाता है। इनका यह कार्य बहुत कुछ राजनीतिक प्रकृति का बन जाता है।

(iii) **राजनीतिक प्रतिबन्ध—**नागरिकों की राजनीतिक गतिविधियों पर रोक लगाई जाती है। जस्टिस होल्म (Justice Holmes) के एक प्रसिद्ध कथन के अनुसार 'एक याचिका करने वाला राजनीतिक चर्चा का सांविधानिक अधिकार रख सकता है किन्तु उसे एक सिपाही बनने का सांविधानिक अधिकार नहीं है। कर्मचारी ने निर्धारित शर्तों पर रोजगार स्वीकार किया है इसलिए वह शिकायत नहीं कर सकता।'¹ संघीय व्यवस्थापन द्वारा इस बात को स्पष्ट रूप से कार्योन्वित किया गया है। हेच अधिनियम (Hatch Act) में मुख्यतः इन श्रावधानों को शामिल किया गया तथा संघीय सेवावर्ग नियमावली (Federal Personnel Manual) के अध्याय में इन नीतियों एवं नियमों को स्थापित किया गया। राज्य कर्मचारियों की राजनीतिक गतिविधियों पर लगाए गए प्रतिबन्धों को मुख्यतः चार प्रकारों में अन्तर्गत रखा जा सकता है।

A) कोई भी राज्यकर्मचारी दलीय प्रचार के लिए तथा दल के कोष के लिए न धन योगदान करेगा और न धन्य को ऐसा करने के लिए दबाव डालेगा। यह प्रावधान लोकसेवाओं की निष्पक्षता एवं छोटे कर्मचारियों को उच्च अधिकारियों तथा दलीय नेताओं के शोषण से बचाने का प्रयास करता है। नगरपालिका स्तर पर इस नियम का उल्लंघन किया जाता है, जो एक सम्भीर बात है।

(B) राज्यकर्मचारी चुनाव प्रचार में भाग न लें। संघीय लोकसेवाओं के बारे में यह व्यवस्था की गई है कि कोई भी संघीय कर्मचारी अपने घर की सत्ता या

1. *McCaffrey v. New Bedford*, 155, 216, 1892, 29, 248 517 in Ex parte Curtis 106, U S 371, 1882

प्रभाव का प्रयोग चुनावों या उसके परिणामों को प्रभावित करने के लिए नहीं करेगा। वह किसी राजनीतिक प्रबन्ध या प्रचार में सक्रिय भाग नहीं लेगा। उसे मतदान करने तथा सभी राजनीतिक विषयों एवं प्रत्याशियों पर विचार प्रकट करने का अधिकार होगा।¹

1939 तथा 1940 में पारित हेच अधिनियमों (Hatch Acts) ने उभरा सभी सघीय कर्मचारियों तथा सघीय कोष से सहायता प्राप्त लाखों राज्य एवं नगर-पालिका कर्मचारियों को राजनीतिक गतिविधियों से दूर रखने की व्यवस्था की। इन अधिनियमों में निम्नलिखित राजनीतिक गतिविधियाँ मुख्य रूप से ये थी—(i) किसी राजनीतिक सम्मेलन में प्रतिनिधि बनाना, (ii) दलीय अधिकारी या दल की समिति के सदस्य के रूप में कार्य करना, (iii) राजनीतिक रैलियों का संगठन एवं आयोजन, (iv) राजनीतिक यापणबाजियाँ, (v) दल के लिए वादा एकांकित करना प्रस्ताव मन माँगना, (vi) किसी प्रत्याशी, दल या गृह के पक्ष में विरोध में कोई वक्तव्य प्रकाशित करना, (vii) राजनीतिक परेड का संगठन प्रस्ताव सत्रिय भागीदारी, (viii) राजनीतिक प्रचार साहित्य का विवरण, (ix) मार्क्सजिक कार्यान्वय के लिए दलीय प्रस्थापना के रूप में प्रयास करना।

(C) राज कर्मचारी राजनीतिक पद के लिए प्रत्याशी नहीं बन सकता। अमेरिका में राजनीतिक प्रत्याशी होना नागरिक सेवक के पद-सम्मान के विपरीत माना जाता है। यही कारण है कि इसके विरुद्ध कठोर कानून बनाए गए हैं। यह सम्भवतः लूट प्रणाली की अति के प्रति प्रतिश्रिया का प्रतीक है।

राज्य कर्मचारी का राजनीतिक निर्वाचन पद पर न होना कई कारणों से उपयोगी है। यह भोकेमेवाशों की निष्पक्षता की रक्षा करता है। राजनीतिक पद से लौटने पर राज्य कर्मचारी न तो जनता की निगाह में निष्पक्ष रह पाता है और न वास्तव में निष्पक्ष व्यवहार कर पाता है। राजनीति से लौटे कर्मचारी के पद का स्तर तय करना भी कठिन बन जाता है। इसके विपरीत नोन्सेवक के राजनीति में भाग लेने के पक्ष में यह कहा जाता है कि नागरिक सेवक मूलतः एक नागरिक है तथा बाद में वह एक राज्य कर्मचारी है, अतः उसे अन्य नागरिकों की भाँति राजनीति में भाग लेने का पूरा अधिकार होना चाहिए।

(D) राज्य कर्मचारी कोई राजनीतिक संगठन नहीं बना सकते और न ही ऐसे संगठन की मददगार बनाने का प्रयास कर सकते हैं। मधुलराज अमेरिका में सामान्य नियम यह है कि व्यक्तिगत रूप से वहाँ राज्य कर्मचारी जो कार्य नहीं कर सकते, वह वे समस्या का मदद बन कर सामूहिक रूप से भी नहीं कर सकते। कर्मचारी मधो की राजनीतिक कार्यों से दूर रहना गया है किन्तु व्यवहार में कर्मचारी संगठनों के कार्यों का राजनीतिक बनने से रोकना कठिन साधन हुआ है। ये संगठन अपने हिन्तों की पूर्ति के लिए राजनीतिक दल-नेतृओं में पड़ने से नहीं हिचकते।

Appendix-1

कार्मिक एवं प्रशासनिक सुधार विभाग

(भारत सरकार गृह मन्त्रालय)

वर्ष 1970 में कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग, प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों के आधार पर एक स्वतन्त्र विभाग के रूप में अस्तित्व में आया। यह विभाग गृह मंत्री के नियन्त्रणाधीन कार्य करता है। इस विभाग के दो प्रमुख स्तरीय प्रस्ताव कार्मिक स्तर और प्रशासनिक सुधार स्तर हैं। कार्मिक स्तर कार्मिक प्रशासन के सभी पहलुओं, जिनमें भर्ती, सेवाओं में अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षण, पत्रावधि, कैरियर प्रवर्धन, देग [?] भीतर और विदेश में प्रशिक्षण, अनुशासन मनोबल तथा अन्य सेवा की शर्तों से सम्बन्धित मामलों पर कार्यवाई करता है। यह विभाग इस बात पर भी विशेष ध्यान देता है कि सेवाओं में भ्रष्टाचार के फैलने पर रोक लगाई जाए। प्रशासनिक सुधार स्तर भारत सरकार के प्रशासनिक ढाँचे में सुधार आने से सम्बन्धित स्तर है जो प्रवर्धन व्यवस्था परामर्शों सेवाएँ तथा आधुनिक प्रवर्धन पद्धतियों के विकास की भी व्यवस्था करता है। इनके अतिरिक्त यह विभाग अखिल भारतीय सेवाओं तथा केन्द्रीय विविध सेवाओं जैसे भारतीय अर्थ सेवा भारतीय सांख्यिकीय सेवा तथा केन्द्रीय सचिवालय सेवाओं का नियन्त्रण तथा विनियमन करता है।

यह विभाग मध्य सेवा आयोग, केन्द्रीय गतवर्ता आयोग, बर्खास्तगी आयोग, केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो, भारतीय सेवा प्रशासन संस्थान से सम्बन्धित प्रशासनिक विषयों पर भी कार्यवाई करता है।

यह सुनिश्चित करने की दृष्टि से कि केन्द्रीय सरकारी सेवाओं में शासन किए गए कार्मिक उचित रूप से कार्य करें तथा सरकार द्वारा निर्धारित नीतियों के अनुसार कार्य करें, प्रशासी तथा कारगर कार्मिक प्रशासन को बढ़ावा देने के उद्देश्य से बर्खास्तगी के प्रशिक्षण के लिए समुचित व्यवस्था की गई है तथा विभाग ने इस उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए सालवटापुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासन प्रकाशनी, मद्रास और अखिल भारतीय प्रशिक्षण तथा प्रवर्धन संस्थान, नई दिल्ली जैसे दो प्रशिक्षण संस्थानों को शुरू किया है।

मगठनात्मक दृष्टि से इस विभाग का प्रशासनिक नियन्त्रण सचिव के हाथ में है जिनकी सहायता के लिए अन्य सहयोगी अधिकारियों तथा कर्मचारियों के घनाबा दो घबर सचिव तथा छ सयुक्त सचिव हैं। इस विभाग का कार्य निम्न-लिखित आठ प्रश्नों में बाँटा गया है—

- प्रशासनिक सुधार
- प्रशासन और प्रशासनिक संरचना
- स्थापन
- केन्द्रीय सचिवालय सेवा सहित नीति योजना
- सेवाएँ
- स्थापना अधिकारी का कार्यालय
- कर्मचारी नस्लाएँ तथा
- प्रशिक्षण।

इस विभाग के विभिन्न कार्यकलाप संक्षेप में निम्नानुसार हैं—

वार्मिक प्रवन्ध

सम्पूर्ण वार्मिक प्रवन्ध, वार्मिक और प्रशासनिक सुधार के प्रमुख कार्यों में से एक है। इस कार्य में मध्यम और वरिष्ठ स्तर पर समुचित व्यावसायिक और प्रशासनिक पृष्ठभूमि वाले अधिकारियों का स्थान शामिल है जिससे कार्य की अपेक्षाओं के अनुरूप उनकी दक्षता में शामिल किया जाता है और देश के बाहर और भीतर कैरिडर प्रवन्ध योजना और प्रशिक्षण कार्यक्रमों के माध्यम से उनके विकास पर भी ध्यान दिया जाता है।

हमारे कार्यकारी अधिकारियों के लिए इन ज्ञान की सदैव आवश्यकता होती है कि उन्हें अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सम्बन्धित विषयों के व्यावसायिकों के साथ समुचित सम्पर्क स्थापित करके अपने ज्ञान को विकसित करने और समय-समय पर उसे अद्यतन करने के घबरार भिने, अतः यह विभाग बाहर के विभिन्न विदेशी और अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों के कंसोक्षिप के प्रस्तावों और प्रशिक्षण सुविधाओं का उपयोग करके अपने कार्यकारी विकास कार्यक्रमों की कभी को पूरा करता है। इससे हमारे अधिकारियों की अपनी वर्तमान और भावी नियुक्तियों की अधिक प्रभावकारी ढंग से निष्पादित करने में काफी मदद मिलती है।

इस विभाग का एक अन्य कार्य है विदेश नियुक्तियों के लिए भिन्न-भिन्न विशेषज्ञताएँ रखने वाले भारतीय विशेषज्ञों का स्थायी रोलस्ट रखना। इस विभाग में जिन विदेश नियुक्तियों पर नार्नवाई की जाती है वे मोटे तौर पर तीन तरह की होती हैं। विभिन्न विषयों के भारतीय विशेषज्ञ (क) अन्य विकासशील देशों को टिप्पणीय नियुक्तियों के आधार पर, (ख) सयुक्त राष्ट्र और उसके सहसद प्रभिकरणों की अन्तर्राष्ट्रीय नियुक्तियों के आधार पर और (ग) भिन्न देशों को भारतीय सहायता कार्यक्रम के अधीन आयोजित किए जाते हैं।

सर्वगं प्रबन्ध

कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग का एक मूल कार्य अखिल भारतीय सेवाओं, भारतीय अर्थ सेवा, भारतीय मौखिकीय सेवा और केन्द्रीय सचिवालय सेवाओं का नियन्त्रण और विनियमन करना है। सभी राज्यों को मिलाकर भारतीय प्रशासनिक सेवा की सर्वगं पद संख्या तथा पहली जनवरी, 1984 को कार्यरत अधिकारियों की संख्या क्रमशः 5043 तथा 4353 थी। पहली जनवरी, 1983 की स्थिति के अनुसार सम्बन्धी घाटों के क्रमशः 4859 और 4245 थे।

भारतीय वन सेवा से सम्बन्धित कार्य, जो 31-5-1983 तक इस विभाग में किया जाता था, दिनांक 1 जून, 1983 से कृषि मन्त्रालय, कृषि तथा सहकारिता विभाग को हस्तान्तरित कर दिया गया है।

जहाँ तक कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग का सम्बन्ध है, प्राकरुलन समिति ने 'अखिल भारतीय सेवाओं' के विषय का अध्ययन करने का प्रस्ताव दिया है। संवत्सराध्यक्ष में अखिल भारतीय सेवाओं से सम्बन्धित विभिन्न पहलुओं जैसे अखिल भारतीय सेवा अधिनियम, 1951 के अधीन अखिल भारतीय सेवाओं के गठन, समय-समय पर उसमें किए गए संशोधन, शान्तिही, इन्जीनियरी, चिकित्सा और स्वास्थ्य जैसे क्षेत्रों में अन्य अखिल भारतीय सेवाओं के गठन के सम्बन्ध में की गई कार्रवाई, प्रत्येक अखिल भारतीय सेवा में प्रत्येक वर्ष रिक्रिया की संख्या निर्धारित करने का तरीका, बर्नी, प्रशिक्षण, कैरियर विकास, परीक्षा का तरीका, पाठ्यक्रम इत्यादि, अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्यों की केन्द्रीय सरकार/राज्य सरकारों/महानगर क्षेत्रों/सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों इत्यादि में प्रतियोगिता करने के सम्बन्ध में नीति और विधेय 10 वर्षों के दौरान अखिल भारतीय सेवाओं के कार्यकालों की जाँच करने के लिए गठित की गई किसी समिति/आयोग की रिपोर्ट पर प्रारम्भिक सामग्री मंगाई गई थी यह अपेक्षित सूचना लोरमभा सचिवालय को भेज दी गई थी। बाद में प्राकरुलन समिति के अध्यक्ष की इच्छानुसार, कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग के सचिव ने 16 और 23 फरवरी, 1984 को समिति के समक्ष मौखिक माध्य दिया था।

अर्थशास्त्र और मौखिकी के क्षेत्र में विद्यमान ज्ञान रखने वाले कार्मिकों की सरकार की माँग को पूरा करने के लिए 1961 में भारतीय अर्थ सेवा और भारतीय मौखिकीय सेवा का गठन किया गया था। यह विभाग अतिरिक्त सचिव के अध्यक्षता में भारतीय अर्थ सेवा बोर्ड/भारतीय मौखिकीय सेवा बोर्ड की सहायता से इन सेवाओं पर नियन्त्रण रखता है। विभिन्न मन्त्रालयों/विभागों से अनुसंधान किया गया था कि वे ऐसे पदों की समीक्षा करें जिनके कार्य कार्मिक और मौखिकीय विभाग हैं और जो अभी भी भारतीय अर्थ सेवा/भारतीय मौखिकीय सेवा में वाहक हैं। इन कार्रवाई का कुछ मात्रा हुआ है और भारतीय अर्थ सेवा/भारतीय मौखिकीय सेवा के विभिन्न छेदों में प्रस्तावित पदों को सर्वगं में शामिल करने के लिए कार्रवाई की जा रही है। इनमें से अधिकांश पदों को समुचित छेदों में मकसदीय कर दिया

गया है और बाकी पदों को सर्वोत्कृष्ट किए जाने की कार्रवाई की जा रही है। भारतीय सर्व सेवा/भारतीय सार्वजनिक सेवा के सन्दर्भ में प्राथमिक और सार्वजनिक कार्यों वाले सर्वग—ब्राह्म पदों की स्थिति की लगातार समीक्षा की जाती है।

केन्द्रीय सचिवालय सेवा का अनुभाग अधिकारी ग्रेड तथा सचिवालय ग्रेड और केन्द्रीय प्राशुलिपिक सेवा के सभी ग्रेड विकेन्द्रीकृत हैं अर्थात् नियुक्तियाँ, पदोन्नति तथा स्थायीकरण सर्वगवार किए जाने हैं। प्रत्येक सर्वग में एक अथवा एक से अधिक मन्त्रालय, विभाग तथा सहभागी सम्बद्ध कार्यालयों के पद शामिल होते हैं। केन्द्रीय सचिवालय सेवा का व्यय ग्रेड तथा ग्रेड—1 केन्द्रीकृत हैं अर्थात् नियुक्तियाँ, पदोन्नतियाँ तथा स्थायीकरण पूरे सचिवालय के आधार पर किए जाते हैं। विकेन्द्रीकृत सर्वगों के सम्बन्ध में कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग पदोन्नति के क्षेत्र नियंत्रण करने के लिए और प्रतियोगिता तथा विभागीय परीक्षाओं के माध्यम से रिक्तियाँ भरने के लिए विभिन्न सर्वगों की आवश्यकताओं का मूल्यांकन करता है और लगातार मानीटर करता रहता है।

नीति और योजना

इसके अन्तर्गत केन्द्रीय सेवाओं के कार्मिक प्रबन्ध एवं प्रशासन और सर्वग पुनरीक्षा के विभिन्न पहलुओं से सम्बन्धित अनुसंधान विषयक कार्यकलापों और उनसे जुड़े हुए अन्य कार्यचालन सम्बन्धी मामले आते हैं।

अनुसंधान—वर्ष 1970 में कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग का गठन करते समय, कार्मिक प्रबन्ध तथा प्रशासन के विभिन्न पहलुओं पर अनुसंधान से सम्बन्धित कार्य को भी इसके मुख्य कार्यों में शामिल किया गया था। यह कार्य विभाग की नीति तथा योजना प्रभाग को सौंपा गया था। तदनुसार नीति तथा योजना प्रभाग जनशक्ति नियोजन, भर्ती, पदोन्नति नीति, कार्य-निष्पादन मूल्यांकन, कैरियर विकास तथा सर्वग प्रबन्ध के क्षेत्रों में अनुसंधान पुनरीक्षा तथा मूल्यांकन के कार्यों में लगा हुआ है। विद्यमान नीतियों तथा प्रक्रियाओं का विवेचनात्मक मूल्यांकन करने और जिन क्षेत्रों की और ध्यान-दिया जाना आवश्यक है उनका पता लगाने के अलावा, जहाँ अपेक्षित हो सुधार के लिए आवश्यक उपायों का सुझाव देने के प्रयत्न किए जाते हैं।

केन्द्रीय सेवाओं की सर्वग पुनरीक्षा—नीति और योजना प्रभाग का एक महत्वपूर्ण कार्य गठित केन्द्रीय सेवाओं की सर्वग संरचना की प्राथमिक पुनरीक्षा करने से सम्बन्धित है। यह प्रभाग सर्वग नियन्त्रक प्राधिकारियों को इस विषय पर सलाह दिया करता है। यह सर्वग पुनरीक्षा के प्रस्तावों पर कार्रवाई करता है और समूह 'क' के केन्द्रीय सेवाओं के सर्वगों की पुनरीक्षा करने के लिए गठित सर्वग पुनरीक्षा समितियों के लिए सचिवालय के रूप में कार्य करता है। सर्वग नियन्त्रक प्राधिकारियों को समय-समय पर मार्गदर्शी सिद्धान्त भेजे जाते हैं ताकि सर्वग पुनरीक्षा प्रस्ताव तैयार करने में उनकी सहायता हो सके। पिछले कुछ समय से यह प्रभाव समूह

‘न’, ‘य’ और ‘ध’ सबको की सर्वगं पुनरीक्षा के कार्य में भी अविनाशिक व्यस्त रहा है।

कार्मिक नीतियाँ

भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति और सेवा शर्तों से सम्बन्धित कार्मिक नीतियाँ तैयार करना कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग का एक महत्वपूर्ण कार्य है। कार्मिक नीतियाँ निर्धारित करने तथा इनकी व्याख्या करने सम्बन्धी अपने कार्य में प्रत्यक्ष प्रत्यक्ष मामलों पर कार्रवाई करने तथा सेवा नियमों और आदेशों की रचना के सम्बन्ध में सलाह देने के कार्य में सम्बुद्धि न्यायपूर्ण तथा लोकोपकारक दृष्टिकोण की आवश्यकता का पूरी तरह ध्यान रखा गया था।

प्रशासनिक सुधार

प्रशासनिक सुधार के क्षेत्र में इस विभाग के मुख्य कार्य ये हैं—

- प्रशासनिक सुधारों से सम्बन्धित नीतियाँ तैयार करना,
- केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकारों, सरकारी क्षेत्र के उपक्रम तथा स्थानीय निकायों के संगठनों के लिए प्रबन्ध परामर्शात्मक सेवाएँ जुड़ाना,
- सरकार में प्रबन्ध सम्बन्धी प्रयासों को बढ़ावा देना तथा उनका विकास करना,
- प्रबन्ध शिक्षा की व्यवस्था करना और प्रशासनिक परिपाटियों तथा आधुनिक प्रबन्ध तकनीकों से सम्बन्धित जानकारी का प्रसार करना।

इन कार्यों को पूरा करने के लिए केन्द्र के विभिन्न मन्त्रालयों तथा राज्य प्रशासनो से लगातार सम्पर्क बनाए रखा जाता है ताकि सुधार के लिए नए क्षेत्रों का पता लगाया जा सके और इस दिशा में पहले से ही आरम्भ किए गए उपायों के सम्बन्ध में अनुवर्ती कार्रवाई की जा सके। प्रशासनिक सुधार एक केन्द्र तथा राज्यों—दोनों स्तरों पर सुधार सम्बन्धी उपायों के बारे में सूचना-विनिमय कार्यक्रम का काम भी करता है।

प्रशासनिक सुधारों के क्षेत्र में विशिष्ट शिवाकलाओं की निम्नलिखित शीर्षका के अधीन रखा जा सकता है—

- प्रबन्ध अध्ययन
- प्रशासनिक सुधार लाने के उपाय
- प्रबन्ध सेवाएँ
- प्रबन्ध शिक्षा
- प्रबन्ध विज्ञान सम्बन्धी प्रकाशन
- नियमों और आदेशों का सुदृढीकरण और सरलीकरण

प्रशिक्षण

कार्यभार तथा समग्र प्रशासनिक कार्यकुशलता में सुधार लाने के लिए प्रशिक्षण के महत्व को व्यापक रूप से स्वीकार किया गया है। यह भी माना गया

है कि विकास योजनाओं तथा कार्यक्रमों की यथासमय अभिपूर्ति के लिए 'प्रशासनिक कार्यक्षमता' को बढ़ाने में प्रशिक्षण लाभकर हो सकता है। इस सन्दर्भ तथा पृष्ठभूमि में, प्रशिक्षण प्रमाण, लोक प्रशासन तथा सामान्य प्रबन्ध के क्षेत्र में प्रशिक्षण नीतियों के प्रतिपादन तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमों के समन्वय में, निरन्तर तथा रहा है। प्रमाण के उत्तरदायित्वों में राज्य सरकारों की प्रशिक्षण नीतियों के प्रतिपादन तथा क्रियाकलापों में प्रशिक्षण की आवश्यकताओं का पता लगाने में विशेष प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार करने तथा प्रायोजित करने में उनकी सहायता करना और प्रशिक्षण गतिविधियों, संस्थानों तथा संगठनों को सहायता प्रदान करना शामिल है। साज बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी, ममूरी तथा सचिवालय प्रशिक्षण प्रबन्ध संस्थान, नई दिल्ली की प्रशासनिक जिम्मेदारी भी इसी प्रभाग पर है।

प्रशिक्षण प्रभाग प्रशिक्षण के क्षेत्र में अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों के साथ पारस्परिक सहयोग की दृष्टि से समन्वय रखने के लिए केन्द्रीय सरकार की एक शीर्षस्थ एजेंसी भी है।

प्रशासनिक सतर्कता

(प्रशासनिक सतर्कता प्रभाग की भूमिका)

कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग एक प्रमुख संगठन है जो लोक सेवाओं में अनुशासन बनाए रखने और भ्रष्टाचार का उन्मूलन करने के सम्बन्ध में सरकारी नीतियों का निर्धारण करता है। इस हेतियन में यह विभाग विभिन्न मन्त्रालयों/विभागों के अध्यक्षों के कार्यकलापों में समन्वय स्थापित करता है क्योंकि ये अध्यक्ष अपने-अपने मन्त्रालयों/विभागों में अनुशासन बनाए रखने और भ्रष्टाचार का उन्मूलन करने के लिए जिम्मेदार होते हैं। यह विभाग केन्द्रीय प्रत्येकण धूरी और केन्द्रीय सतर्कता विभाग से सम्बन्धित सभी प्रशासनिक और नीति विषयक मामलों पर भी कार्यवाई करता है।

कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग भारतीय प्रशासनिक सेवा और केन्द्रीय सचिवालय सेवा (सेवा के ग्रेड-1 और उसके ऊपर) के सदस्यों के विरुद्ध सतर्कता सम्बन्धी मामलों की जाँच करने और उन पर निर्णय लेने के लिए भी जिम्मेदार है।

कर्मचारी कल्याण

भारत सरकार की कार्मिक प्रबन्ध नीति को इस प्रकार से निर्धारित किया जाता है कि उससे प्रशासन के सभी स्तरों पर कार्मिक, सुप्रेरित और मनुष्ट रत सने और उनी पृष्ठभूमि में एक प्रमुख अभिकरण के रूप में कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग सम्पूर्ण देश में सरकारी कर्मचारियों तथा उनके परिवारों के लिए अनेक कल्याणकारी कार्यकलापों को बढ़ावा देता है। ये कार्यकलाप कर्मचारियों के कार्यालय के कार्य समय में और कार्यालय समय के बाद उनकी यात्रासीय कालोनियों में दोनों ही स्थानों पर उनके कल्याण की भावना से प्रेरित होने हैं।

अन्य विषय.

कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग का सम्बन्ध मुख्यतः केन्द्रीय सरकार में सम्बन्धित सेवा विषयक मामलों के साथ रहता है। इस विभाग की कतिपय ऐसी मामलों पर भी कार्यवाही करनी होती है जो स्पष्टतः इस धेड़ी में नहीं आने जैसे कि—(i) 1956 में राज्यों के पुनर्गठन के परिणामस्वरूप सेनाओं का एकीकरण और (ii) सार्वजनिक शिकायतों का निवारण। कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग एक मॉडल प्राधिकरण है जो सार्वजनिक शिकायतों का निवारण करने के सम्बन्ध में विभिन्न मन्त्रालयों/विभागों का नीति निर्देशन करता है। कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग के सचिव सार्वजनिक शिकायतों के प्राप्ति भी हैं। लोगों से उनकी शिकायतों के बारे में प्राप्त सम्भावित/शिकायतों पर सम्बन्धित मन्त्रालयों/विभागों के साथ सम्पर्क किया जाता है जिससे कि उनका निवारण किया जा सके।¹



1 भारत सरकार, कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग, बृहत् मन्त्रालय, कार्मिक रिपोर्टें 1983-84, पृष्ठ 1 के 104.

प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशें

भारतीय लोक प्रशासन के व्यापक एवं गहन अध्ययन के लिए एक उच्च-स्तरीय समिति के गठन का सुझाव सर्वप्रथम स्वर्गीय श्री अशोक चन्द ने प्रधान मंत्री श्री नेहरू को दिया था। 1958-59 में ऐसी ही मांग तत्कालीन वित्त मंत्री श्री मोरारजी देसाई ने भी की थी। जग की एक उच्चस्तरीय सुधार समिति की नियुक्ति के पक्ष का समर्थन भारतीय लोक प्रशासन सम्मेलन द्वारा प्रायोजित प्रशासनिक सुधारों पर किए गए सम्मेलन में किया गया। भ्रष्टाचार विरोध पर सन्धानम प्रतिवेदन के पश्चात् यह मांग जनता एवं संसद् में बलवती हुई। 1964 में जब केन्द्रीय सरकार ने यह सम्मान्य में पृथक् प्रशासनिक सुधार आयोग की स्थापना की तो प्रशासनिक सुधार के प्रश्न का राष्ट्रीय महत्व अधिक स्पष्ट होकर सामने आया। इन्हीं परिस्थितियों को धट्टित रखते हुए भारत सरकार ने प्रशासनिक सुधार आयोग की स्थापना का निर्णय लिया तथा 5 जनवरी, 1966 को भारत सरकार द्वारा भारतीय प्रशासनिक सुधार आयोग की नियुक्ति का आदेश प्रसारित किया गया। प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपने विभिन्न प्रतिवेदन जिन सिद्धान्तों को धट्टित रखते हुए दिए हैं उनका उत्त्थेन गृह मन्त्रालय के 5 जनवरी, 1966 के प्रस्ताव में कर दिया गया था—

1 प्रशासनिक न्यूनता या उपयोगिता की भांति अथवा प्रसार को ध्यान में रखा जाए, अर्थात् आयोग सिफारिश करते समय यह विचार करें कि प्रशासन मंत्री अपनी पूरी क्षमता का उपयोग करते हुए भी उन्हें प्राप्त कर सकेगा अथवा नहीं।

2 प्रशासनिक व्यवस्था तथा प्रक्रिया की विकास जायों की आवश्यकताओं अथवा मांगों के अनुरूप ढाला जाए।

3 प्रस्तावित सुधारों को प्रशासनिक, सामाजिक एवं राजनीतिक चुनौतियों के अनुरूप बनाया जाए।

4 कार्यकुशलता सुधारने, निगन्धिता लाने तथा प्रशासनिक स्तर को ऊंचा उठाने की आवश्यकता को ध्यान में रखा जाए।

5 प्रशासनिक परिवर्तन एवं नवीनीकरण तथा प्रशासनिक स्थायित्व के बीच सन्तुलन बनाए रखा जाए।

॥ प्रशासन के प्रति जनता की प्रतिक्रिया को सुधारने की आवश्यकता को स्वीकार किया जाए।

7 प्रशासन में सुधारों की आवश्यकता की सम्मीक्षा को प्रशासकों को समझाया जाए।

इन निदानों को दृष्टिगत रखते हुए आयोग ने अपने साठे चार साल के कार्यकाल के समय में भारत सरकार को 20 प्रतिवेदन प्रस्तुत किए हैं जो इस प्रकार हैं—

1 जन-अभियोग निराकरण की समस्याएँ	1966
2 नियोजन-तन्त्र का अन्तरिम प्रतिवेदन	1967
3 लोक उद्यम	1967
4 वित्त, सेवा एवं अवकाश	1968
5 ग्रामिक प्रशासन	1968
6 भारत सरकार का प्रशासन तन्त्र एवं कार्य-प्रणाली	1968
7 जीवन बीमा निगम	1968
8 नियोजन तन्त्र (अन्तिम प्रतिवेदन)	1968
9 केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर प्रशासन	1969
10 केन्द्रशासित प्रदेशों तथा नेपा का प्रशासन	1969
11 ग्रामिक प्रशासन	1969
12 वित्तीय तथा प्रशासनिक क्षमताओं का प्रतिवेदन	1969
13 केन्द्र-राज्य सम्बन्ध	1969
14 राज्य-प्रशासन	1970
15 लघु स्तर प्रदेश	1970
16 रेलवे	1970
17 राजस्व	1970
18 रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया	1970
19 डाकतार	1970
20 वैज्ञानिक विभाग	1970

इन सबके अतिरिक्त आयोग द्वारा नियुक्त विभिन्न अध्ययन दलों ने 33 प्रतिवेदन प्रस्तुत किए। आयोग द्वारा प्रस्तुत सेवावर्ग प्रशासन सम्बन्धी तथा प्रशासन तन्त्र एवं उसकी कार्य-प्रणाली सम्बन्धी मुख्य सिफारिशों को सर्वेधी पी डी गर्मा, बी एम. गर्मा एवं नीलम गोखर ने इस प्रकार प्रस्तुत किया है—

(A) सेवावर्ग प्रशासन से सम्बन्धित आयोग की सिफारिशें

प्रशासनिक सुधार आयोग ने सेवावर्ग प्रशासन के विभिन्न पहलुओं पर समझना से विचार किया। केन्द्रीय एवं अखिल भारतीय सेवाओं में कार्य, वर्गीकरण, भर्ती, नीति, प्रशिक्षण, पदोन्नति तथा सेवा एवं अनुशासन सम्बन्धी शर्तों के बारे में आयोग की महत्वपूर्ण सिफारिशें इस प्रकार हैं—

1. आयोग ने कहा है कि भारत सरकार के कार्यों को विभिन्न भागों में

निश्चिता में बाँटा जाना आवश्यक है। एक ही प्रकार की प्रवृत्ति के कार्यों को एक ही क्षेत्र में वर्गीकृत कर समन्वित कर दिया जाना चाहिए।

2 अधीन सचिव तथा उपसचिव के पदों के बारे में यह निर्धारित कर दिया जाए कि वे पद केवल भारतीय प्रशासनिक सेवा के कुछ विशिष्ट अधिकारियों द्वारा अथवा अन्य विशेष प्रकार के विशेषज्ञों द्वारा ही निर्देशित हो सकेंगे। अधीन सचिव के वे पद जो किसी विशेष शाखा के अन्तर्गत नहीं पाते उन्हें केवल पदोन्नति द्वारा भरा जा सकेगा।

3 उपर्युक्त व्यक्तियों के चुनाव के लिए एक समिति नियुक्त की जानी चाहिए, जिसका अध्यक्ष केन्द्रीय लोकसेवा आयोग का एक सदस्य हो। इस समिति में दो उपसचिव होंगे। चुनाव के लिए लिखित परीक्षा तथा साक्षात्कार प्रणालियाँ अपनाई जानी चाहिए तथा नियुक्ति से पूर्व सचिव तथा उसके मन्त्रालयों के अधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

4 प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों की क्रियान्विति के लिए गृह मन्त्रालय के कानूनी विभाग को जिम्मेदार ठहराया जाना चाहिए।

5 भर्ती नीति के सम्बन्ध में प्रशासनिक आयोग का कहना था कि प्रथम श्रेणी के सदस्य तथा भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के सदस्य प्रतियोगी परीक्षाओं के माध्यम से चुने जाने चाहिए। परीक्षा के लिए निर्धारित आयु सीमा अधिक से अधिक 28 वर्ष हो तथा एक व्यक्ति को दो से अधिक अवसर प्रदान नहीं किए जाएँ। प्रतियोगियों की योग्यता परीक्षण के लिए एक बोर्ड गठित किया जाए, जो कि उनकी लिखित परीक्षा से, किन्तु अन्तिम निर्णय केवल केन्द्रीय लोकसेवा आयोग का ही माना जाए। आयोग ने सुझाव दिया है कि इस पद्धति को पहले तीन वर्षों तक अपनाया जाए और यदि बाद में उचित जान पड़े तो इसमें पर्याप्त एवं समुचित संशोधन किए जाएँ।

॥ सेवाओं में प्रथम श्रेणी के आधीन प्रतिष्ठान पद अनिवार्य रूप से पदोन्नति द्वारा ही भरे जाने चाहिए। द्वितीय श्रेणी की सेवाओं में भी अधिक से अधिक पदोन्नति चयन भर्ती के रूप में स्वीकार की जाए।

7 भर्ती करने वाली समितियों के सम्बन्ध में आयोग का मत था कि लोकसेवा आयोग के सदस्यों के चुनाव के लिए लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष तथा सम्बन्धित राज्यपाल से परामर्श लिया जाना उपयोगी होगा। केन्द्रीय लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष का चुनाव अधिकांशतः राज्यों की लोकसेवा आयोग के सदस्यों में से ही किया जाना उचित होगा। प्रत्येक राज्य के लोकसेवा आयोग में एक सदस्य दूसरे राज्य से लिया जाना चाहिए तथा उसकी गैरस्थितिक योग्यता भी कम से कम स्नातक स्तर की होनी चाहिए। जो सदस्य केवल चुना जाए वह सरकारी कार्यक्षेत्र में कम से कम दस वर्षों तक कार्य कर चुका हो तथा उसका स्तर विभागीय अध्यक्ष अथवा उसके समकक्षीय पद का हो। यदि गैर-सरकारी व्यक्ति लिया जाए तो उसे शिक्षण कार्य अथवा बचालन आदि का प्रपेक्षित अनुभव आवश्यक रूप से हो। केन्द्र में जो

शक्तियाँ केन्द्रीय लोकसेवा आयोग को प्रदान की गई हैं वे ही शक्तियाँ राज्यों के लोकसेवा आयोग को भी सौंपी जाएँ।

8. तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों की भर्ती सरकार के विभिन्न विभाग एक ही एजेंसी के माध्यम से करें तथा तकनीकी पदों के लिए एक बोर्ड बनाया जाए।

9. सुधार आयोग ने सेवाओं के प्रशिक्षण पर अत्यधिक ध्यान दिया है। आयोग का मत था कि अनुभवी एवं प्रशिक्षण दम प्रशासकों द्वारा ही प्रशिक्षण नीतियाँ एवं सदैव निर्धारित करवाए जाएँ। सभी मन्त्रालयों को प्रशिक्षण में स्थान दिया जाए और प्रशिक्षणकर्त्ता पूर्णकालीन सदस्य हों। प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी का आधारभूत कोर्स प्रथम श्रेणी की सभी सेवाओं के लिए अनिवार्य किया जाए तथा आवश्यकतानुसार 'उसके गठन' में परिवर्तन भी किए जाएँ। प्रत्येक प्रशिक्षणार्थी को 15 दिन आधीन क्षेत्र में रहना चाहिए जिससे कि वह गाँव की परिस्थितियों से परिचित हो सके। सरकार को चाहिए कि वह गैर-सरकारी व्यक्तियों, अनुभवी प्रशासकों तथा विशेषज्ञों की एक विशिष्ट समिति गठित करे, जो आधारभूत पाठ्यक्रम में समय-समय पर नवीकरण करती रहे। सभी भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के सदस्यों के लिए फील्ड ट्रेनिंग की व्यवस्था होनी चाहिए तथा इसे परिस्थिति के अनुसार राज्यों में भी लागू किया जा सकता है। प्रशिक्षण अवधि में अधिकारियों को ऐसे वरिष्ठ अधिकारियों के साथ कार्य में लगाना चाहिए जिनके आचरण से वे कुछ सीख सकें और प्रेरणा ले सकें। केन्द्रीय सचिवालय सेवाओं के अधीन सचिवों के लिए बारह सप्ताह की अवधि का प्रशिक्षण कार्यक्रम होना चाहिए। सभी प्रकार की प्रशिक्षण व्यवस्थाओं में नीति तथा योजनाओं में सम्बन्धित जानकारी अवश्य दी जानी चाहिए।

तृतीय तथा चतुर्थ श्रेणी की वर्तमान प्रशिक्षण व्यवस्था को पुनर्गठित किया जाना चाहिए, क्योंकि नवीन परिस्थितियों के अनुसार उनमें सुधार लाया जाना आवश्यक है। केन्द्रीय प्रशिक्षण द्विवीजन के प्रशिक्षण के बारे में नए शोध किए जाएँ तथा प्रशिक्षण पद्धति में भी सुधार किया जाए।

10. प्रशासनिक सुधार आयोग ने पदोन्नति-नीति में भी सुधार लाने की सिफारिश की है। आयोग के मतानुसार जहाँ विभागीय पदोन्नति समितियाँ नहीं हैं, वहाँ उसका गठन किया जाना आवश्यक माना जाए। इस समिति का अध्यक्ष पर्याप्त उच्च स्तर का अधिकारी होना चाहिए। इस समिति में एक सदस्य ऐसे विभाग में दिया जाए जिसके अधीन पदोन्नति सम्बन्धी मामले न हों।

प्रत्येक वर्ष के अन्त में जब किसी अधिकारी के कार्य का मूल्यांकन किया जाए तो उस प्रतिवेदन के साथ एक 300 शब्दों का सार लेख सम्मिलित किया जाना चाहिए। इस बार लेख में कर्मचारी द्वारा अपने कार्यों एवं विशेष उपलब्धियों का विवरण दिया जाना चाहिए। यह बार लेख गोपनीय प्रतिवेदन का ही एक भाग माना जाना चाहिए तथा अन्तिम मूल्यांकनकर्त्ता वरिष्ठ अधिकारी के पास भिजवाना

चाहिए। प्रथम अधिकारी यदि चाहें तो इस सार सेल पर अपना मत भी प्रकट कर सकता है। गोपनीय प्रतिवेदन में मूल्यांकन में केवल तीन श्रेणीकरण किए जाने चाहिए—(1) असाधारण रूप से पदोन्नति की योग्यता, (2) पदोन्नति की सामान्य योग्यता, तथा (3) वर्तमान में पदोन्नति के लिए अयोग्यता। ऐसी श्रेणी बनाने की आवश्यकता नहीं है जिसमें किसी अधिकारी को पदोन्नति के लिए स्थाई हटाने में अयोग्य माना जाए। प्रथम श्रेणी में केवल 5 से 10 प्रतिशत तक की सीमा में कर्मचारियों को ही लिया जाए, साथ ही उनके असाधारण कार्य का उल्लेख भी किया जाए। वार्षिक प्रतिवेदन को गोपनीय रिपोर्ट (कॉन्फीडेंशियल रिपोर्ट) न कह कर कार्य निष्पत्ति प्रतिवेदन (परफोमेंस रिपोर्ट) कहना समुचित होगा।

आयोग ने यह मत व्यक्त किया है कि द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों को प्रथम श्रेणी में पदोन्नत करने के लिए उपलब्ध आठ स्थानों को तो वर्तमान प्रक्रिया द्वारा ही भरा जाना चाहिए किन्तु शेष आठ स्थानों के लिए प्रतियोगी परीक्षाएँ ली जानी चाहिए। द्वितीय श्रेणी के जो अधिकारी एक निर्धारित समय तक सेवा कार्य कर चुके हैं तथा अभी पदोन्नति के लिए अयोग्य नहीं ठहराए गए हैं, उन्हें इन परीक्षाओं में शामिल होने का अवसर दिया जाए। परीक्षा के आधार पर प्रत्याशियों की 'ए', 'बी' तथा 'सी' श्रेणी में वर्गीकृत किया जा सकता है। 'सी' श्रेणी में केवल वे ही प्रत्याशी रखे जाएँ जो अभी पदोन्नति के योग्य नहीं हैं। 'बी' में वे अधिकारी आने चाहिए जो वार्षिक स्तर के अनुसूच गए गए हैं तथा 'ए' में असाधारण योग्यता के अधिकारी को सम्मिलित किया जाए। इन श्रेणियों के आधार पर एक सूची बनाई जा सकती है। एक ही श्रेणी के प्रत्याशियों को सूचीबद्ध करते समय उनकी वरिष्ठता का विशेष ध्यान अवश्य रखा जाए। चूँकि ऐसे कर्मचारियों की संख्या काफी होती है, जो तृतीय श्रेणी से द्वितीय श्रेणी में पदोन्नत किए जाते हैं, अतः ऐसे 50 प्रतिशत पदों पर पदोन्नति के लिए प्रतियोगी परीक्षाएँ प्रारम्भ करना विवेकसंगत होगा। शेष 50 प्रतिशत पदों पर पदोन्नति के लिए वर्तमान प्रणाली को ही चालू रखा जाए।

11 प्रशासनिक सुधार आयोग ने सेवीवर्गीय प्रशासन से सम्बन्धित अन्य सामान्य पहलुओं पर भी अपनी अनुश्रुतियाँ दी हैं। आयोग ने सुझाव दिया है कि 15 वर्ष की सेवा पूरी करने के उपरान्त एक सरकारी कर्मचारी को सेवा निवृत्त होने का विकल्प दिया जाना आवश्यक है और उसे तदनुसार पेन्शन दी जा सकती है। इसके साथ ही जो कर्मचारी पदोन्नति नीति से किसी कारणवश अग्रगण्य हैं उनकी सेवा यदि दस वर्ष की अवधि की हो चुकी है तो उन्हें समान सेवा शर्तों पर सेवा निवृत्त हो जाना की वैकल्पिक सुविधा प्रदान की जानी चाहिए। जहाँ लोकसेवकों को उनकी किसी अक्षमता अथवा कार्यकुशलता के कारण 50 वर्ष की आयु पूरी करने पर अथवा 25 वर्ष की सेवा अवधि की समाप्ति पर सेवा निवृत्त करना हो वहाँ ऐसे प्रोव्हीडेंट्स की एक सूची बनाने के लिए एक उच्च अधिकार प्राप्त समितिको गठित की जानी चाहिए। यदि कोई अस्थाई कर्मचारी लगातार दस वर्ष या इससे

अधिक समय तक सरकारी सेवा करता रहा हो तो उसे स्थाई कर्मचारी की भांति पेंशन का पात्र एवं अधिकारी माना जाना चाहिए। इस समय पेंशन की मात्रा पिछले तीन वर्षों की सेवा में प्राप्त औसत वेतन का 3/8 भाग है, जिसे बढ़ाकर 3/6 किया जाना आवश्यक होगा। वर्तमान में यह भी प्रतिबन्ध है कि सेवा निवृत्त होने के बाद कोई भी कर्मचारी दो वर्ष तक किसी व्यावसायिक श्रवण अन्य स्थान आदि में कार्य नहीं कर सकता। यह प्रतिबन्ध समाप्त किया जा सकता है।

आयोग ने मेचीवर्ग के आचरण तथा अनुशासन सम्बन्धी नियमों पर विचार व्यक्त करते हुए कहा कि अभी तक भर्ती एवं सेवा की अन्य शर्तें सांविधानिक आधार पर राष्ट्रपति द्वारा बनाई जाती रही हैं। यह व्यवस्था चालू रखी जा सकती है किन्तु उन्हें समय-समय पर अद्यतन करना भी अनिवार्य किया जाना चाहिए। राज्यों में भी इसी प्रकार की व्यवस्था अपनाई जा सकती है।

प्रत्येक सरकारी कर्मचारी सेवा में प्रवेश लेने से पहले यह बचन दे कि वह किसी भी स्थिति में हड़ताल पर नहीं जाएगा। आयोग के मतानुसार सरकारी सेवा में भर्ती होने वाले प्रत्येक व्यक्ति को स्पष्टतः सचबंदा चाहिए कि वह हड़ताल के माध्यम से किसी लक्ष्य को प्राप्त करने का अधिकारी नहीं है। सेवा में प्रवेश के समय कर्मचारी से यह प्रतिज्ञा-पत्र लिखवाया जाना चाहिए कि वह हड़ताल में शामिल नहीं होगा। इस घोषणा का मनोवैज्ञानिक प्रभाव उपयोगी होगा। एक प्रस्ताव द्वारा सरकारी सेवकों के सरकार-विरोधी प्रदर्शनों आदि पर भी रोक लगा दी जानी चाहिए। विरोध प्रदर्शनों को एक कानूनी ढंग पर धोपित किया जाना चाहिए और इस प्रकार की गतिविधियों के लिए इच्छा-व्यवस्था होनी चाहिए।

किसी भी सरकारी कर्मचारी को तीन माह में अधिक नम्बी अवधि के लिए निमित्तित नहीं किया जाना चाहिए। यदि उसका केस अद्यतन न हो तो यह अवधि समीचीन हो सकती है।

इस प्रकार प्रशासनिक सुधार आयोग ने कारमिक प्रशासन वर्ग के भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति तथा आचरण और अनुशासन से सम्बन्धित विभिन्न स्थितियों पर विचार कर उनमें सुधार हेतु जो अनुशामाएं प्रस्तुत की हैं, वे प्रशासन की कार्य-कुशलता एवं उद्देश्योन्मुखता की दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं सम्भीर हैं।

(B) भारत सरकार का प्रशासन तन्त्र तथा

उसकी कार्य प्रणाली

भारत सरकार की प्रशासनिक व्यवस्था एवं प्रशासन तन्त्र की कार्य प्रणाली पर भी प्रशासनिक सुधार आयोग ने कुछ महत्वपूर्ण सुझाव दिए हैं, इनमें से कुछ निम्नलिखित हैं—

1. केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में प्रधान मन्त्री सहित मन्त्रियों की कुल संख्या 17 होनी चाहिए तथा मन्त्रि-परिषद् में यह संख्या अधिक से अधिक 45 तक हो सकती है। स्वयं सरकार ने भी यह स्वीकार किया है कि केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल का आकार छोटा हो किन्तु वह एक निश्चित संख्या निर्धारित करने के पक्ष में नहीं है।

2 समदीय सचिव का पद समाप्त कर दिया जाना चाहिए। इस सिफारिश को भारत सरकार ने इमतिहान् नहीं माना कि समदीय सचिव का पद उच्च उत्तरदायित्वों को बहन करने की क्षमता बढ़ाता है। इसी प्रकार इस पद को भावी उपमन्त्रियों, राज्य मन्त्रियों तथा मन्त्रियों के लिए अनुभव प्राप्त करने की एक महत्वपूर्ण सीढ़ी कहा जा सकता है।

3 सरकारी प्रशासन तन्त्र को सशक्त समटनात्मक सम्बन्ध प्रदान करने के लिए आयोग चाहता था कि उपप्रधान मन्त्री का पद औपचारिक रूप से स्वीकार कर लिया जाए। यह उपप्रधान मन्त्री ऐसे सभी विषय एवं कार्यों को सम्भाल सकता है जो प्रधान मन्त्री द्वारा समय समय पर उसे प्रत्याधिकृत किए जाएँ। इस सम्बन्ध में सरकार का मत यह रहा है कि उपप्रधान मन्त्री का पद यदि स्थाई रूप से गठित किया जाता है तो आवश्यक जटिलता उत्पन्न हो सकती है। अतः इस पद की रचना प्रधानमन्त्री की इच्छा पर छोड़ दी जानी चाहिए।

4 सामान्यतः प्रधान मन्त्री प्रत्यक्ष रूप से किसी भी विभाग के लिए उत्तरदायी न होकर केवल निर्देशन समन्वय तथा पर्यवेक्षण का कार्य करे। सरकार के मत में यह प्रधान मन्त्री के स्वविवेक पर निर्भर रहना चाहिए कि वह दिन-दिन विभागों को अपने प्रत्यक्ष निगरान में रखना चाहता है।

5 सरकार द्वारा किए जाने वाले सभी महत्वपूर्ण निर्णय लिखित में प्रामित्वित किए जाने चाहिए, विशेषतया ऐसी स्थिति में जबकि सरकार की नीति किसी ऐसे मामले में पूर्णतः स्पष्ट न हो तथा किसी महत्वपूर्ण विषय पर मन्त्री तथा सचिव विभिन्न मत रखते हों। सरकार ने इस सिफारिश को सिद्धांततः स्वीकार कर लिया है।

6 यदि लोकसेवक मन्त्री द्वारा दिए गए निर्देशों का उत्पन्न करें, सरकार की स्वीकृत नीतियों के विच्छिन्न आचरण करें अथवा बुरे इरादों से कार्य करें तो ऐसी स्थिति में मन्त्री अपने अधीन लोकसेवकों के कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जाना चाहिए। मन्त्रीय उत्तरदायित्व के निदान में इस प्रकार आश्रय-भूल परिवर्तन करने की सिफारिश को सरकार ने स्वीकार नहीं किया है तथा इस परम्परा में आस्था प्रकट की है जिसके अन्तर्गत मन्त्री अपने अधीन लोकसेवकों के हर कार्य के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है।

7 आयोग की मान्यता थी कि मन्त्रिपरिषद् में उत्तिष्ठित राज्य मन्त्री के विषयों के सम्बन्ध में केन्द्रीय मन्त्रालय आवश्यक नेतृत्व प्रदान करे, राष्ट्रीय नियोजन-निरूपण में सहायता प्रदान करे, राष्ट्रीय स्तर पर अनुसन्धान करे तथा आचारभूत ढंग के प्रशिक्षण की व्यवस्था करे। उन्हें चाहिए कि वे कार्यक्रम के मूल्यांकन में पहल करें, राज्यों के बीच अधिक विचार-विनिमय सम्भव बनाएँ तथा आवश्यक समन्वय भी स्थापित करें। सरकार ने इस सिफारिश को निद्वन्द्वित स्वीकार कर दिया है।

8 आयोग चाहता था कि भारत सरकार में एक कृषि-सामिक विभाग की

स्थापना की जाए जो एक सचिव के अधीन रहकर कार्य करे। यह विभाग केन्द्रीय तथा अखिल भारतीय सेवाओं के सम्बन्ध में कार्मिक नीतियों का निष्पत्ति करे तथा समय-समय पर इनका मूल्यांकन भी करे। उसमें यह अपेक्षा की जाती है कि वह मानव-शक्ति का नियोजन करे कार्मिक प्रशासन पर शोध करे। मधीय लोकसेवा आयोग राज्य सरकारों तथा व्यावसायिक मण्डलों आदि से सम्पर्क एवं सम्बन्ध स्थापित करे। सरकार ने इन¹ सिफारिशों की उपयोगिता को स्वीकार कर पृथक् कार्मिक विभाग की स्थापना कर दी है। सरकारी निर्यात के अनुसार कार्मिक विभाग मंत्रिमण्डल सचिव के सामान्य निर्देशन में कार्य कर रहा है तथा प्रधान मंत्री स्वयं इस विभाग का पर्यवेक्षण करता है।

इन सुझावों के अतिरिक्त प्रशासनिक सुधार आयोग ने केन्द्रीय विभागों तथा मन्त्रालयों में सामान्य परिचर्यों के लिए अन्य अनुसूचित भी की हैं जिनमें से प्रत्येक स्वीकार की जा चुकी हैं। उपर्युक्त विवेचना में प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा प्रस्तुत विभिन्न प्रतिवेदनों में से केवल मुख्य प्रतिवेदनों की कुछ महत्वपूर्ण सिफारिशों की व्याख्या मात्र की गई है। यदि प्रशासनिक सुधार आयोग के विभिन्न प्रतिवेदनों का विस्तार से विश्लेषण किया जाए तो यह स्पष्ट होता कि जिन सिद्धान्तों पर आयोग ने दल दिया है उनमें से अधिकांश लोक-प्रशासन की परम्परावादी विचार-धाराओं से सम्बन्धित हैं। आयोग ने प्रशासनिक कुशलता, समन्वय, प्रशासकीय शक्तियों के प्रतिविधान, नवीन प्रशासनिक प्रक्रियाएँ, विकेन्द्रीकरण तथा विशेषीकरण आदि के महत्त्व पर पर्याप्त बल दिया है। प्रशासन के मानवीय पहलुओं को सुधारने की आवश्यकता पर भी आयोग ने अपने कार्मिक प्रशासन के प्रतिवेदन में विस्तार से चर्चा की है। यद्यपि यह कहा जा सकता है कि इस वक्त पर उसना बल नहीं दिया गया जितना कि अपेक्षित था। आयोग ने अपने 20 प्रतिवेदनों में भारतीय प्रशासन के लगभग सभी कार्यक्षेत्रों की समीक्षा की है तथा इन सभी क्षेत्रों में सुधार हेतु रचनात्मक सुझाव भी दिए हैं। विश्लेषण की गहनता के बावजूद भी आयोग यह स्पष्ट नहीं कर सका कि विभिन्न स्तरों पर (जैसे जिला, राज्य तथा केन्द्र स्तरों पर) प्रशासनिक सुधार के कार्यक्रमों को किस प्रकार समन्वित किया जाएगा जिससे कि वे सहयोगात्मक ढंग से कार्य कर सकें।

आयोग की सिफारिशों का कार्यान्वयन

प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपनी 20 रिपोर्टों में 578 सिफारिशें की थीं। इनमें से 51 सिफारिशें पूर्णतः और 8 सिफारिशें अंशतः राज्य सरकारों से सम्बन्धित थीं। शेष 527 (जिनमें 8 अचूरी सिफारिशें शामिल थीं) सिफारिशें केन्द्रीय सरकार से सम्बन्धित थीं। मार्च, 1977 तक सरकार ने 518 सिफारिशों पर पूरी तरह से और 3 सिफारिशों पर आंशिक तौर पर निर्णय ले लिए थे। बाद के वर्षों में शेष सिफारिशों में से अधिकांश पर पहले जनता सरकार ने और तत्पश्चात् पुनः कांग्रेस सरकार ने निर्णय ले लिए।

प्रश्नावली

(University Questions)

अध्याय 1 (नौकरशाही इसकी प्रकृति और अवधारणाएँ, आधुनिक प्रवृत्तियाँ, मॉर्स्टिन मार्क्स के विशेष सन्दर्भ में नौकरशाही के रूप)

- 1 'नौकरशाही' से आप क्या समझते हैं ? इसके गुणों एवं दोषों की विवेचना कीजिए ।

What do you understand by Bureaucracy ? What are its merits and demerits ?

- 2 नौकरशाही से आप क्या समझते हैं ? मॉर्स्टिन मार्क्स द्वारा दिए गए इसके वर्गीकरण की व्याख्या कीजिए । (1981)

What do you understand by Bureaucracy ? Discuss its classification as given by Morstein Marx

- 3 नौकरशाही की परिभाषा बनाइए । मॉर्स्टिन द्वारा बनाए गए नौकरशाही के गुण एवं दोषों की विवेचना कीजिए । (1981)

Define Bureaucracy Discuss its merits and demerits as outlined by Morstein Marx

- 4 "एक समाज कल्याण राज्य में जनसमूह एक घोटा है, वास्तव में शासन तो नौकरशाही का रहता है ।" इस कथन की विस्तृत व्याख्या करने हुए आधुनिक प्रशासन में नौकरशाही के महत्व को समझाइए ।

"In a social welfare state democracy is a misnomer. It is the Bureaucracy that really rules" Elucidate the statement and show the importance of Bureaucracy in Modern Administration

- 5 नौकरशाही में आपका क्या तात्पर्य है ? क्या नौकरशाही प्रजातन्त्र के लिए खतरा उत्पन्न करती है ? (1982)

What is meant by Bureaucracy ? Do you think it poses a threat to democracy ?

- 6 नौकरशाही का अर्थ बताइए तथा इसकी प्रकृति व लक्षणों का भी वर्णन कीजिए ।

Define Bureaucracy and analyse its nature and attributes.

- 7 आधुनिक नौकरशाही के लक्षणों का उल्लेख कीजिए । नौकरशाही के विद्वानों के विचारों में मॉर्स्टिन मार्क्स के योगदान का परीक्षण कीजिए ।

Give the characteristics of Modern Bureaucracy Examine the contribution of Morstein Marx to the development of the theory of Bureaucracy

- 8 मार्स्टिन मार्क्स के अनुसार नौकरशाही की विभिन्न किस्मों का विवेचन कीजिए । (1984)
Discuss the various types of Bureaucracy according to Morstein Marx
 - 9 परम्परागत तथा कल्याणकारी प्रशासन में नौकरशाही की भूमिका की तुलना कीजिए । (1984)
Compare the roles of Bureaucracy in a Traditional and Welfare Administration
 - 10 विकासोन्मुख और कल्याणकारी राज्य में अफसरशाही की भूमिका की चर्चा कीजिए । (1983)
Discuss the roles of Bureaucracy in a developing and welfare states
 - 11 नौकरशाही की आधुनिक अवधारणाओं पर एक संक्षिप्त निबन्ध लिखिए ।
Attempt a short essay on the modern concepts of Bureaucracy
 - 12 नौकरशाही के बारे में मैक्स वेबर के विचारों का आलोचनात्मक मूल्यांकन कीजिए ।
Discuss critically the ideas of Max Weber about Bureaucracy
 - 13 नौकरशाही के विकास के स्रोत क्या हैं ? नौकरशाही की विशेषताओं का उल्लेख कीजिए ।
What are the sources for the growth of Bureaucracy ? Describe the characteristics of Bureaucracy ?
 - 14 नौकरशाही की आधुनिक प्रवृत्तियाँ क्या हैं ?
What are the recent trends in Bureaucracy ?
 - 15 नौकरशाही के दोषों को दूर करने के लिए आप क्या सुझाव देंगे ?
What suggestions would you like to make to remove the effects of Bureaucracy
 - 16 'प्रतिबद्ध प्रशासनतन्त्र' पर एक विस्तृत नोट लिखिए ।
Write a detailed note on "Committed Bureaucracy"
- अध्याय 2 (लोकसेवाओं का विकास एवं महत्व)**
- 17 लोकसेवाओं के विकास एवं महत्व पर एक संक्षिप्त निबन्ध लिखिए ।
Write a short essay on the development and significance of Public Services
 - 18 लोकसेवाओं के स्वरूप को बनाइए । लोकसेवाओं की विशेषताएँ क्या हैं ?
Describe the nature of Public Services What are the characteristics of Public Services ?
 - 19 1945 के पश्चात् फ्रांस की लोकसेवाओं में किए गए प्रमुख परिवर्तनों पर प्रकाश डालिए ।
Bring out the main changes introduced in the civil service of France since 1945
 - 20 संयुक्तराज्य अमेरिका में लोकसेवाओं के विकास का वर्णन कीजिए ।
Describe the development of Public Services in U S A
 - 21 ग्रेट ब्रिटेन में लोकसेवाओं के विकास का वर्णन कीजिए ।
Describe the development of Public Services in Great Britain

22 फ्रांस में लोकसेवाओं के विकास का वर्णन कीजिए ।

Describe the development of Public Services in France.

23 भारत में लोकसेवाओं के ढाँचे के विकास का वर्णन कीजिए । इस दिशा में भारतीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने जो परिवर्तन सुझाए हैं, उनकी समीक्षा कीजिए ।

Trace the evolution of the structure of civil services in India. Critically examine the changes suggested by the Administrative Reforms Commission in this respect.

24 प्राधुनिक प्रशासन में लोकसेवाओं के योगदान की विवेचना कीजिए ।

Examine the role of Civil Service in Modern Administration.

अध्याय 3 (सेवीवर्गीय प्रशासन की प्रकृति)

25 कर्मिक प्रशासन की परिभाषा बनाइए तथा इसकी हाल की प्रवृत्तियों की विवेचना कीजिए । (1982)

Define Personnel Administration and discuss recent trends in it.

26 एक प्राधुनिक प्रजातन्त्रीय सरकार में कर्मिक प्रशासन के प्रमुख उद्देश्य कौन से हैं ? (1981)

What are the main objectives of Personnel Administration in a Modern Democratic Government ?

27 कर्मिक प्रशासन की विषय-वस्तु की व्याख्या कीजिए एवं हाल के वर्षों में इसके बढ़ते हुए महत्व के कारणों पर प्रकाश डालिए । (1981)

Discuss the subject matter of Personnel Administration and state the reasons for its growing importance in recent years.

28 गणतन्त्रात्मक राज्य में कर्मचारी प्रशासन के मुख्य लक्षणों का परीक्षण कीजिए । (1983)

Examine the main features of Personnel Administration in a democratic state.

29 कर्मिक प्रशासन की परिभाषा कीजिए और इसके मुख्य उद्देश्यों और कार्यों का निवेदन कीजिए ।

Define Personnel Administration and discuss its main objectives and functions.

30 एक अच्छी कर्मिक प्रशासन व्यवस्था की प्रकृति तथा उसके का विवेचन कीजिए । (1979)

Discuss the nature and elements of a good Personnel Administration System.

31 कर्मिक अथवा सेवीवर्ग प्रशासन का अर्थ समझाइए । इसके मूल तत्त्व क्या हैं ? Explain the meaning of Personnel Administration. What are its basic elements ?

32 सेवीवर्ग प्रशासन के उद्देश्यों की व्याख्या कीजिए ।

Explain the objects of Personnel Administration.

- 33 एक स्वस्थ सेवीवर्ग नीति के किन लक्षणों का आप पक्ष लेते ?
What characteristics would you advocate of a healthy personnel policy ?
- 34 सेवीवर्ग प्रशासन सम्बन्धी नीति की व्याख्या कीजिए ।
Describe the policy relating to Personnel Administration
- 35 सेवीवर्ग प्रशासन में सम्बन्धित समस्याएँ क्या हैं ? आप उन्हें दूर करने के लिए क्या सुझाव देंगे ?
What are the problems relating to Personnel Administration ? Suggest remedies
- 36 'विकसित देशों में सेवीवर्ग प्रशासन' पर एक संक्षिप्त लेख लिखिए ।
Write a short essay on Personnel Administration in Developed Countries
- 37 विकासशील देशों में सेवीवर्ग प्रशासन की सामान्य विशेषताओं को बताइए ।
Indicate the common characteristics of Personnel Administration in developing countries

अध्याय 4 (भारत, ब्रिटेन, अमेरिका और फ्रांस में सेवीवर्ग प्रशासन का तुलनात्मक अध्ययन)

- 38 भारत में कार्मिक व्यवस्था में सेवीवर्ग प्रशासन की विशेषताओं का उल्लेख कीजिए ।
Describe the characteristics of Personnel Administration in India
- 39 भारत सरकार की कार्मिक प्रशासन व्यवस्था या सयुक्तराज्य अमेरिका की कार्मिक प्रशासन व्यवस्था का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए । (1979)
Critically examine the system of Personnel Administration either in the Government of India or in the Government of United States of America
- 40 ब्रिटेन में कार्मिक व्यवस्था में सेवीवर्ग प्रशासन की विशेषताओं का उल्लेख कीजिए ।
Describe the characteristics of Personnel Administration in Britain
- 41 सयुक्तराज्य अमेरिका में सेवीवर्ग प्रशासन की विशेषताएँ बताइए ।
Describe the characteristics of Personnel Administration in U S A
- 42 फ्रांस में सेवीवर्ग प्रशासन की मुख्य विशेषताएँ क्या हैं ?
What are the main characteristics of Personnel Administration in France

अध्याय 5 (भारत, ब्रिटेन, सयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस में सेवीवर्ग की भर्ती)

- 43 लोकसेवाओं में भर्ती की विभिन्न पद्धतियों की विवेचना कीजिए । आप इनमें किन सुधारों का सुझाव देंगे ?
Describe the various methods of recruitment to civil services What improvement would you suggest ?
- 44 लोक कर्मचारियों की भर्ती कैसे होती है ? इन सेवाओं में अधिकतम योग्य व्यक्तियों की आप किस प्रकार गारंटी करेंगे ?
How Public Servants are recruited ? How will you guarantee the recruitment of ablest persons in these services ?
- 45 भर्ती का अर्थ एवं भर्ती की प्रक्रिया से आप क्या समझते हैं ? स्पष्ट रूप में व्याख्या कीजिए ।
What do you understand the meaning and procedure of recruitment ? Explain clearly

46 भर्ती के विभिन्न रूपों पर एक संक्षिप्त लेख लिखिए ।

Write a short essay on different types of recruitment

47 'प्रान्तरिक भर्ती' व 'बाह्य भर्ती' से क्या अभिप्राय है ? इनके गुण व दोषों की विवेचना कीजिए ।

What is the meaning of "recruitment from within" and "recruitment from without" ? Discuss their merits and demerits

48 आधुनिक राज्य में उच्च प्रशासनिक सेवाओं में भर्ती होने की प्रणालियों का परीक्षण कीजिए तथा इस सम्बन्ध में जिन सुधारों को आप आवश्यक समझते हैं, उनका उल्लेख कीजिए ।

Examine the systems of recruitment for higher civil services in a modern state and describe the improvements you suggest in this connection

49 भारत के लिए आप किस प्रणाली को अधिक पसन्द करते हैं—'सूट प्रणाली' या 'योग्यता प्रणाली' ? कारण दीजिए । सरकारी कर्मचारियों के लिए आप सामान्य योग्यता या विशिष्ट ज्ञान जिसकी जाँच अधिक पसन्द करेंगे ?

Which system do you prefer for India . Spoils System or Merit System ? Give reasons . Will you prefer a test of general ability or specialized knowledge for public employees ?

50 प्रचलित भारतीय एवं केन्द्रीय सेवाओं में उच्चतर लोकसेवकों की भर्ती प्रणाली की व्याख्या करें । नई व्यवस्था पुरानी व्यवस्था की तुलना में कहीं तक अधिक उत्तम है ? (1981)

Explain the system of recruitment of higher civil servants in All India and Central Services . To what extent is the new system a reform over the old one ?

51 'प्रचलित भारतीय सेवाएँ' क्या हैं ? इनमें आवश्यक भर्ती कैसे की जाती है ?

What are "All India Services" and how is recruitment to these All India Services made now a-days ? (1982)

52 भारत सरकार की प्रचलित भारतीय सेवाओं में भर्ती प्रणाली की व्याख्या करें ।

Explain the system of recruitment to All India Services in the Government of India (1982)

53 भारत में उच्च लोकसेवाओं की भर्ती की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए । इसमें सुधार के सुझाव दीजिए । (1983)

Describe the process of recruitment of the higher civil services in India . Suggest reforms .

54 भारत में उच्च लोकसेवाओं में भर्ती के लिए जो नवीन परिवर्तन किए गए हैं, उनका परिचय दें । भर्ती के तरीकों के दोषों, यदि कोई हैं, की चर्चा करते हुए उनको दूर करने के उपाय सुझाएँ । (1983)

Discuss the recent innovations introduced in the recruitment of higher civil services in India . Point out the defects, if any, in recruitment system and suggest remedies also

- 55 भारत में उच्चवर्गीय सरकारी सेवाओं में भर्ती किस प्रकार होती है ? भारतीय भर्ती प्रणाली की तुलना अमेरिकन प्रणाली से कीजिए । (1982)
How are the superior civil services recruited in India? Compare our recruitment pattern with that of U S A
- 56 भारत के संघीय लोकसेवा आयोग के गठन, शक्तियों एवं कार्यों का परीक्षण कीजिए । अपने प्रतिक्रिया दस्तावेज़ की मसूदा से इसकी तुलना कीजिए ।
Examine the composition powers and functions of the Union Public Service Commission in India. How does it compare with its counterpart in the U K ?
- 57 भारत में लोकसेवाओं की भर्ती के सम्बन्ध में मुख्य समस्याओं की विवेचना कीजिए । (1980)
Discuss the major problems involved in the recruitment of Civil Servants in India
- 58 संयुक्तराज्य अमेरिका में वार्षिक सचका सेवावर्ग की भर्ती पर एक संक्षिप्त निबन्ध लिखिए ।
Write a short essay on the recruitment of personnel administration in U S A
- 59 संयुक्तराज्य अमेरिका में 'नूट-प्रणाली' एवं 'मेन्ट प्रणाली' का मूल्यांकन कीजिए ।
Evaluate the 'Spoils System' and the 'Merit System' in U S A
- 60 ब्रिटेन में प्रशासनिक वर्ग के सदस्यों की भर्ती तथा प्रशिक्षण प्रणाली का वर्णन कीजिए ।
Describe how the members of the Administration Group in Britain are recruited and trained
- 61 ब्रिटेन की भर्ती प्रणाली या व्यवस्था के प्रमुख लक्षणों का विवेचनात्मक विवेचन कीजिए ।
Analyse the salient features of the recruitment system in U K
- 62 फुल्टन की फुल्टन कमेटी की प्रमुख सिफारिशों को संक्षेप में समझाइए ।
Explain briefly the major recommendations of the Fulton Committee in the U K (1982)
- 63 इंग्लैंड में सरकारी कर्मचारियों की भर्ती किस प्रकार की जाती है ? (1981)
How are the civil servants recruited in England ?
- 64 फ्रांस में लोक कर्मचारियों की किस प्रकार भर्ती होती है ?
How are civil servants recruited in France ?
- 65 फ्रांस में उच्चवर्गीय सरकारी कर्मचारियों की भर्ती किस प्रकार होती है ?
How are superior civil servants recruited in France ? (1981)
- 66 संयुक्तराज्य अमेरिका में सिविल सेवा आयोग के गठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिए ।
Describe the organisation and functions of the Civil Service Commission in the U S A

- 67 संयुक्तराज्य अमेरिका के मधीय और भारत के केन्द्रीय लोकसेवा आयोगों की भूमि का और कार्यों की तुलना कीजिए।

Compare and contrast the role and functions of the Federal Civil Service Commission in the U S A and the Union Public Service Commission in India

- अध्याय 6 (भारत ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस में सेवा वर्गीकरण की व्यवस्था)

- 68 सार्वजनिक कर्मचारियों के वर्गीकरण का क्या आधार होना चाहिए ? सेवाओं के वर्गीकरण के गुण दोष क्या हैं ?

What should be the basis of classification of public servants ? What are the merits and demerits of service classification ?

- 69 आप 'वर्गीकरण' शब्द से क्या समझते हैं ? वर्गीकरण के लिए किन मापदण्डों को अपनाया जाता है ?

What do you know about the term 'classification' ? What are the methods adopted for classification ?

- 70 स्थिति वर्गीकरण से आप क्या समझते हैं ? इसकी प्रमुख विशेषताएँ क्या हैं ? इसका वर्तमान सेवाओं के प्रशासन में क्या सम्बन्ध है ?

What is meant by position classification ? What are its essential features and what is its importance in personnel administration ?

- 71 सेवा वर्गीकरण के मूल तत्त्व क्या हैं ? सेवा वर्गीकरण की विशेषताओं का उल्लेख कीजिए।

What are the essentials of service classification ? Describe the characteristics of classification plan

- 72 सेवा वर्गीकरण के महत्व तथा आवश्यकता पर प्रकाश डालिए।

Describe the importance and necessity of service classification.

- 73 सेवा वर्गीकरण की प्रणालियाँ कौन-कौन सी हैं ?

What are the major systems of service classification ?

- 74 भारत में लोकसेवाओं के पदों के वर्गीकरण को निर्धारित करने वाले मुख्य सिद्धान्तों को समझाईये। वर्तमान पद-वर्गीकरण में क्या गुण एवं दोष हैं ? इसमें सुधार के सुझाव दीजिए। (1982)

Explain the principles governing the classification of Civil Services in India. What are the merits and demerits of the present classification ? Suggest reforms

- 75 हमारे देश में सिविल सेवाओं का वर्गीकरण किस प्रकार किया गया है ? यह वर्गीकरण क्यों आवश्यक है ? (1982)

How are the civil services classified in our country ? Why this classification is necessary ?

- 76 अमेरिका में सिविल सर्विस के कर्मचारियों का वर्गीकरण किस प्रकार किया जाता है ? इंग्लैंड के वर्गीकरण की पद्धति में यह किस प्रकार भिन्न है ?

How are the civil servants classified in the U S A. ? How is it different from the British classification system ? (1981)

- 77 'कोटि' व 'पद' वर्गीकरण से क्या क्या समझते हैं ? ब्रिटेन और संयुक्तराज्य अमेरिका की वर्गीकरण पद्धतियों की तुलना कीजिए । (1979)

What do you understand by 'Rank' and 'Position' classification? Compare the classification systems for civil service in the U K. and U S A

- 78 अमेरिका में संघीय सरकार के स्थानों के वर्गीकरण की प्रणाली की व्याख्या कीजिए ।

Discuss the method of classification of positions in the United States Federal Government ?

- 79 'फ्रांस की लोकसेवा अत्यन्त विशिष्टवादी है तथा वही विशिष्ट वर्गों का विशुद्ध पदमोदान है ।' विवेचना कीजिए । (1982)

"The French civil service is extremely elitist and there is an elaborate hierarchy of elites" Comment

- 80 फ्रांस में पद-वर्गीकरण पर एक निबन्ध लिखिए ।

Write an essay on 'Position-classification' in France

प्राश्न 7 (बेतन प्रशासन : भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस)

- 81 सरकारी कर्मचारियों के वेतनमानों के निर्धारित करने के प्रमुख प्राधारों का परीक्षण कीजिए ।

Examine the principal considerations in fixing the pay scales of Government servants

- 82 एक स्वस्थ वेतन-संरचना की क्या विशेषताएँ हैं ?

What are the characteristics of a sound pay structure ?

- 83 भारत में सार्वकारी सेवाओं के वेतनमान निर्धारित करने वाले सिद्धान्तों पर टिप्पणी कीजिए । (1981)

Comment on the principles governing the salary structure of the government employees in India

- 84 भारत में लोकसेवकों के वेतन निर्धारक तत्वों का परीक्षण कीजिए ।

Examine the determinants of Compensation to Public Servants in India

- 85 अमेरिका में सरकारी कर्मचारियों के वेतनमान निर्धारित करने वाले सिद्धान्तों का परीक्षण कीजिए । (1981)

Examine the principles governing the salary structure of public services in U S A

- 86 ब्रिटेन में वेतन निर्धारण के सिद्धान्तों को संक्षेप में बताइए ।

Describe briefly the principles of pay determination in Britain ?

- 87 फ्रांस में वेतन निर्धारण के आधार पर प्रकाश डालिए ।

Throw light on the basis of pay determination in France

प्राश्न 8 (पदोन्नति : भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस)

- 88 लोकसेवा में पदोन्नति के क्या सिद्धान्त होने चाहिए तथा पदोन्नति के लिए कौन-सी प्रशासनिक व्यवस्था तथा कार्य-विधि का उपयोग किया जाना चाहिए ?

What should be the principles of promotion in public services and what administrative arrangement and system should be used for it ?

- 89 उचित पदोन्नति प्रणाली के महत्त्व पर प्रकाश डालिए और लोक कर्मचारियों की पदोन्नति के विभिन्न सिद्धान्तों की विवेचना कीजिए।

Bring out the importance of a proper promotion system and discuss the various principles of public employees

- 90 सरकारी कर्मचारियों की पदोन्नति के विभिन्न तरीकों का वर्णन कीजिए। इनमें से किस प्रकार को आप उपयुक्त समझते हैं और क्यों?

Describe the various methods in vogue for the promotion of public servants. Which of these do you prefer and why?

- 91 'पदोन्नति' शब्द से आप क्या समझते हैं? लोकसेवाओं में पदोन्नति के लिए किन सिद्धान्तों का पालन किया जाना चाहिए तथा पदोन्नति करने के लिए क्या इकाई हो और क्या प्रक्रिया हो?

What do you understand by the term 'promotion'? What principles should govern promotions in public services and should be the machinery and procedure for making promotions?

- 92 भारत में सार्वजनिक सेवाओं की पदोन्नति कैसे की जाती है? (1984)

How are the civil services in India promoted?

- 93 भारत में लोकसेवा में विद्यमान पदोन्नति के सिद्धान्तों का वर्णन कीजिए। इनमें से आप किस सिद्धान्त को सर्वोत्तम समझते हैं तथा क्यों? (1983)

Discuss the principles of promotion in vogue in the Civil Service in India. Which of them do you prefer and why?

- 94 प्रशासकीय पदाधिकारियों की पदोन्नति को निर्धारित करने वाले कारकों की स्पष्ट कीजिए तथा भारतीय लोकसेवाओं की पदोन्नति में व्यवहृत प्रणालियाँ बताइए।

Explain the factors which should determine the promotion of the administrative personnel and point out the methods followed in India for promotion of Public Services

- 95 भारत सरकार की कार्मिक व्यवस्था में पदोन्नति के सिद्धान्तों व प्रणालियों का संक्षेप में वर्णन कीजिए। (1980)

Describe briefly the principles and procedures of promotion in the personnel system of the Government of India

- 96 पदोन्नति के लिए उपयुक्तता के मूल्यांकन में विभिन्न तरीकों का आलोचनात्मक विवेचन कीजिए। ब्रिटेन व फ्रांस के सार्वजनिक कर्मचारियों की पदोन्नति के तरीकों की तुलना कीजिए। (1979)

Critically examine the different methods of assessing suitability for promotion. Compare the methods of promoting civil servants in the U K and France

- 97 ब्रिटेन में लोकसेवाओं की पदोन्नति की प्रणाली का परीक्षण कीजिए। फ्रांस व भारत में इसकी तुलना कीजिए। (1979)

Examine the system of promotion of civil services in Britain. Compare it with either France or India

- 98 इंग्लैंड में सिविल सर्विस के कर्मचारियों की पदोन्नति किस प्रकार की जानी है ?

How are civil servants promoted in the U K ?

- 99 ब्रिटेन में पदोन्नति के सिद्धान्तों का वर्णन कीजिए ।

Describe the principles of promotion as evolved in U K

- 100 संयुक्तराज्य अमेरिका में पदोन्नति की प्रमुख विशेषताएँ क्या हैं ? इसके गुण एवं अग्रगुण स्पष्ट कीजिए ।

What are the main features of the promotion system in U S A ? What are its advantages and defects ?

- 101 फ्रांस में पदोन्नति की प्रमुख विशेषताएँ क्या हैं ? इसके गुण एवं अग्रगुणों को स्पष्ट कीजिए ।

What are the main features of the promotion system in France ? What are its advantages and defects ?

अध्याय 9 (प्रशिक्षण भारत, ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्तराज्य अमेरिका तथा फ्रांस)

- 102 आधुनिक राज्य में लोकसेवा कर्मचारियों के प्रशिक्षण, उद्देश्य, प्रणालियों और प्रकारों पर एक आलोचनात्मक निबन्ध लिखिए ।

Write a critical essay on aims, systems and kinds of training of public servants in a Modern State

- 103 प्रशिक्षण क्या है ? यह शिक्षण से किस प्रकार भिन्न है ? लोकसेवकों के प्रशिक्षण के उद्देश्यों की विवेचना कीजिए ।

What is training ? How does it differ from education ? Discuss the objectives of training in public services

- 104 "प्रशिक्षण का उद्देश्य मस्तिष्क को विस्तृत करना होना चाहिए ।" इस कथन की व्याख्या कीजिए ।

"Training must aim at broadening the mind" Comment on this statement

- 105 भारतीय प्रशासकीय सेवा में नव प्रवेष्टकों के लिए प्रशिक्षण की विद्यमान व्यवस्था का वर्णन कीजिए । (1982)

Describe the existing system of training for the entrants to Indian Administrative Service

- 106 भारत में उच्च सेवा कर्मचारियों के प्रशिक्षण, उद्देश्य एवं विभिन्न प्रकार के प्रशिक्षण का समीक्षात्मक वर्णन कीजिए ।

Critically examine the object and various types of training for higher civil servants in India

- 107 भारतीय प्रशासकीय सेवा की प्रशिक्षण-प्रक्रिया समझाएँ तथा इसमें सुधार के सुझाव दीजिए । (1982)

Explain the process of training of the Indian Administrative Service Suggest reforms

- 108 भारत में लोकसेवकों के प्रशिक्षण के उद्देश्यो एवं विधियों की विवेचना कीजिए । (1980)
Discuss the objectives and methods of training of Civil Servants in India
- 109 अखिल भारतीय सेवाओं में भर्ती किए गए लोगों का प्रशिक्षण मात्रात्मक किस प्रकार होता है ? (1982)
How are the recruits to All India Services trained these days
- 110 भारत में अखिल भारतीय स्तर की सेवाओं की प्रशिक्षण क्यों कर दिया जाता है ? क्या आपके मतानुसार यह प्रशिक्षण पर्याप्त है ? (1981)
How are the All India Services trained in India ? Do you think that this training is adequate ?
- 111 फ्रांस में उच्च लोकसेवाओं को कैसे प्रशिक्षण दिया जाता है ? (1983)
Explain how higher civil services are trained in France ?
- 112 भारत तथा फ्रांस की उच्च स्तरीय लोकसेवाओं की प्रशिक्षण प्रणाली की तुलना कीजिए । (1979)
Compare the system of training of Higher Civil Services in India and France
- 113 प्रवेश पूर्व में व सेवाकालीन प्रशिक्षण से आप क्या समझते हैं ? ब्रिटेन व फ्रांस में प्रशिक्षण के तरीकों का विवेचन कीजिए । (1979)
What do you understand by pre-entry and in service training ? Discuss the methods of training in the U K and France
- 114 फ्रांस में प्रसन्निक सेवाओं का प्रशिक्षण कैसे किया जाता है ? (1984)
How is the French Civil Service trained ?
- 115 अमेरिका में लोक कर्मचारियों को दिए जाने वाले प्रशिक्षण की प्रकृति तथा विषय सामग्री की विवेचना कीजिए । (1981)
Analyse the nature and content of training being imparted to the civil servants in U S A
- 116 ब्रिटेन में लोकसेवकों के लिए प्रशिक्षण व्यवस्था को संक्षेप में बतलाइए ।
Describe briefly the training system of civil servants in Britain
- अध्याय 10 (आचरण के नियम तथा अनुशासनसम्बन्धक कार्यवाही, पदभुक्ति एवं अपीलें, सेवा निर्वाहितात्म)**
- 117 आचरण के नियमों से आप क्या समझते हैं ? ब्रिटेन, भारत, संयुक्तराज्य अमेरिका और फ्रांस में लोकसेवकों के आचरण के लिए निर्धारित नियमों का संक्षेप में उल्लेख कीजिए ।
What do you understand by the Conduct Rules ? Describe briefly the Conduct Rules for civil servants in Britain, India, U S A and France
- 118 एक प्रजातन्त्रीय राज्य में सिविल सेवा-आचार के क्या मानदण्ड होने चाहिए ? ये मानदण्ड कैसे विकसित होते हैं ?
What should be the standards of Civil Service Ethics in a democratic state ? How can these standards be improved ?

- 119 लोक कर्मचारियों के लिए आचरण संहिता की आवश्यकता बताइए। यह आचरण संहिता क्या क्या बातें विहित करती है ?
Examine the need for conduct rules for the Civil Service. What do these rules generally prescribe ?
- 120 भारत में सरकारी कर्मचारी के आचार संहिता पर एक निबन्ध लिखिए।
Write an essay on the conduct rules for civil servants in India. (1982)
- 121 भारतीय सिविल सेवाओं में अनुशासनात्मक कार्यवाही की प्रकृति एवं पद्धति की व्याख्या कीजिए। इस सम्बन्ध में सुविधान की धारा 311 का क्या महत्त्व है ?
Discuss the nature and procedure of disciplinary actions against the civil servants in India. What is the significance of Article 311 of the Constitution in this regard ? (1981)
- 122 भारत में सरकारी कर्मचारियों को दिए जा सकने वाले विभिन्न दण्डों का वर्णन कीजिए एवं इन कार्यवाहियों के करने की प्रक्रिया को समझाइए।
Describe the various penalties that may be imposed on government servants in India, and explain the procedure of taking such actions. (1981)
- 123 भारत में लोकसेवकों के लिए बनी आचार संहिता का परीक्षण कीजिए तथा उसके उल्लंघन पर दिए जाने वाले दण्ड की प्रक्रिया लिखिए।
Examine the conduct rules for civil servants in India and the procedure for disciplinary action for the violation of these rules. (1983)
- 124 भारत में लोक-कर्मचारियों पर अनुशासन सम्बन्धी कार्यवाही की प्रक्रिया का परीक्षण कीजिए।
Examine the procedures for taking disciplinary action against Civil Servants in India. (1981)
- 125 राजकीय सेवकों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही किस प्रकार प्रारम्भ की जाती है तथा विभिन्न प्रकार के दण्ड केन्द्र सरकार के कर्मचारियों पर किस प्रकार लागू किए जाते हैं ?
How disciplinary proceedings are initiated against Government servants and what are the procedures of imposing different penalties on Central Government Employees ? (1980)
- 126 भारत में सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाहियों के विभिन्न प्रकारों का विवेचन कीजिए।
Discuss the various types of disciplinary actions against Government Servants in India. (1980)
- 127 दार्जैण्ड के सिविल सर्विस आचार संहिता के प्रमुख प्रावधानों का वर्णन कीजिए।
Describe the main provisions of the civil service conduct rules in U. P. (1981)
- 128 अनुशासनिक कार्यवाही में ध्यात क्या समझते हैं ? ब्रिटेन में घरेलू कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही के तरीकों का आलोचनात्मक विवेचन कीजिए।
What do you understand by disciplinary action ? Critically examine the methods for disciplinary action against the civil servants in the U. K. (1979)

- 129 सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही के सन्दर्भ में भारत के सघीय लोकसेवा आयोग की भूमिका की तुलना अमेरिका में सघीय लोकसेवा आयोग की भूमिका से कीजिए । (1979)

Compare the role of the Union Public Service Commission in India with that of the Federal Civil Service Commission in the U S A in relation to the disciplinary actions against Government employees

- 130 अमेरिका तथा फ्रांस में लोक कर्मचारियों की आचार संहिता का तुलनात्मक विश्लेषण कीजिए ।

Make a comparative analysis of conduct rules applicable to civil servants in U S A and France

- 131 'संयुक्तराज्य अमेरिका में अनुशासन, पदमुक्ति तथा अपील' पर एक संक्षिप्त निबंध लिखिए ।

Write a short essay on 'Disciplinary Action, Removal and Appeal in U S A'

- 132 अमेरिका में सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाहियों की प्रणाली की व्याख्या कीजिए । (1982)

Discuss the system of disciplinary proceedings against the civil servants in U S A

- 133 प्रसन्निक सेवाओं के कुछेक आचार नियमों की चर्चा कीजिए तथा उनका उल्लंघन करने वालों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्य की विधि भी बताइए ।

Discuss some of the conduct rules of civil servants and the procedure of disciplinary action for their breach (1984)

- 134 इंग्लैंड तथा फ्रांस में लोकसेवकों की निवृत्ति प्रणाली तथा सेवा निवृत्ति लाभों की विवेचना कीजिए । (1979)

Discuss the system of retirement and the retirement benefits of the civil service in either U K or France

- 135 वर्तमान कर्मिक प्रशासन में निष्कासन तथा अपील की प्रणाली का विवेचन कीजिए ।

Discuss the system of Removal and Appeals in Modern Personnel Administration

अध्याय 11 (कर्मचारी संगठन एवं प्रतिनिधित्व, सेवा विवाद, इंग्लैंड में हट्टलेबाद, हड़ताल का अधिकार तथा नागरिक सेवकों के राजनीतिक अधिकार)

- 136 क्या लोकसेवकों को संगठन बनाने और हड़ताल करने का अधिकार दिया जाना चाहिए ? एक स्थिति स्वीकार कीजिए और तर्क दीजिए ।

Should public servants be allowed to unionise and have a right to strike ? Take a position and give reasons

- 137 "यह एक प्राथमिक प्रवृत्ति हो गई है कि कर्मचारी उस संगठन में हो जिससे वह सम्बद्ध हो ।" इस कथन की व्याख्या कीजिए ।

"Recently there has been a tendency for the establishment of employees participation in the personnel system to which they belong" Comment and discuss this statement

- 138 लोकसेवा के सदस्यों द्वारा मजदूर संघ बनाने के पक्ष की समीक्षा कीजिए एवं इसकी विवेचना कीजिए कि उन्हें हड़ताल करने का अधिकार होना चाहिए प्रत्येक नहीं ?
Examine the case for the formation of Trade Unions by the members of Public Services and discuss whether they should have the right to strike
- 139 व्हितले परिषदें क्या हैं ? क्या भारत में व्हितले परिषदें व्यवस्था है ? उनमें सुधार के लिए आप क्या सुझाव देते हैं ?
What are Whitley Councils ? Do we have Whitley Councils system in India ? What suggestions would you make for improving them ?
- 140 व्हितलेवाद से आप क्या समझते हैं ? यू के में इसके आरम्भ और विकास का इतिहास दीजिए । (1983)
What do you understand by Whitleyism ? Trace its origin and development in U K
- 141 लोकसेवाक संगठन का भारत में उदाहरण देते हुए विस्तृत वर्णन कीजिए ।
Write an essay on Employees Association in Government with particular reference to India
- 142 भारत में सरकारी कर्मचारियों तथा केन्द्रीय शासन के बीच विवादों को निपटाने की क्या व्यवस्था है ? विवेचना कीजिए ।
What is method of settlement of disputes between central government and employees of India ? Discuss
- 143 क्या सरकारी कर्मचारियों को हड़ताल करने का अधिकार मिलना चाहिए ? सकारण उत्तर दीजिए । जामन और उसके कर्मचारियों के बीच विवादों का निपटारा करने के लिए आप अन्य कौन-कौन से उपायों का सुझाव देंगे ?
Should public servants be given the right to strike ? Give reasons for your answer What other methods would you suggest to settle disputes between the Government of India and its servants ?
- 144 क्या आप इस राय से सहमत हैं कि लोकसेवाओं को हड़ताल करने का अधिकार होना चाहिए ? अपने उत्तर के समर्थन में तर्क दीजिए और 'हम सम्बन्ध में इंग्लैंड, अमेरिका तथा फ्रांस में जो नियम अपनाए गए हैं, उनका उदाहरण दीजिए । (1979)
Do you agree with the view that the Civil Services should have the right to strike ? Give arguments in support of your answer illustrating it with rules followed in this respect in U K, U S A and France
- 145 निम्न कर्मचारियों के हड़ताल के अधिकार के पक्ष और विपक्ष के तर्कों का विवेचन कीजिए । ब्रिटेन और फ्रांस में हड़ताल के अधिकार की स्थिति का वर्णन कीजिए । (1979)
Examine the arguments for and against the right to strike by civil servants Point out the position regarding right to strike in U K and France
- 146 क्या लोकसेवाओं को हड़ताल का अधिकार दिया जाना चाहिए ? यू एस ए तथा भारत में लोक सेवकों के हड़ताल के अधिकार की व्याख्या कीजिए ।
Should the civil servants be given the right to strike ? Explain the right of strike of civil servants in U S A and India

- 147 क्या भारत में अमेरिकी सेवास्यो-को हड़ताल करने का अधिकार प्राप्त है ? इस सम्बन्ध में अमेरिका में क्या स्थिति है ?
Have the civil servants in India the right to strike ? What is the situation in U S A ?
- 148 भारत, फ्रांस तथा अमेरिका में सरकारी कर्मचारियों के हड़ताल करने के अधिकार का परीक्षण कीजिए । (1981)
Examine the civil servants' right to strike in India, France and U S A.
- 149 लोबमेवको की शिकायतों का निवारण कबोकर किया जा सकता है ? अपने उत्तर की भारतीय और बर्नानवी प्रशासनिक प्रविधि के उदाहरणों द्वारा पुष्टि कीजिए । (1983)
How can the grievances of the civil servants be redressed ? Illustrate your answer with examples from British and Indian Administrative systems.
- 150 इंग्लैण्ड में व्हिटीले परिषदों के गठन एवं कार्य-प्रणाली की विवेचना कीजिए ।
Discuss the organisation and working of the Whitley Councils in Britain (1982)
- 151 इंग्लैण्ड तथा भारत में सेवा सम्बन्धी झगड़ों का निपटारा कैसे किया जाता है ?
How are the service disputes settled in U K. and India ? (1984)
- 152 अमेरिका, इंग्लैण्ड तथा भारत में अमेरिकी सेवास्यो के राजनीतिक अधिकारों की तुलना कीजिए । (1984)
Compare the political rights of civil servants in U S A, U K and India
- 153 ब्रिटेन में शासन तथा उसके कर्मचारियों के बीच परामर्श, वार्ता तथा पच-फंसले की प्रणालियों की विवेचना कीजिए । (1981)
Discuss the system of consultation, negotiation and arbitration between the government and its employees in Britain
- 154 भारत में कर्मचारियों से विचार-विमर्श एवं पचफंसले की प्रक्रिया की विवेचना कीजिए । (1982)
Discuss the process of consultation with the employees and arbitration in India
- 155 अमेरिका में निविल सर्विस यूनियनों के उद्देश्यो एवं कार्यों की विवेचना कीजिए । (1981)
Discuss the objectives and activities of the civil service unions in the U S A
- 156 अमेरिका, इंग्लैण्ड एवं भारत की समितियों के कार्यों पर एक आलोचनात्मक निबन्ध लिखिए । इंग्लैण्ड की व्हिटीले समिति से यह किस प्रकार भिन्न है ?
- 157 ब्रिटेन में निविल कर्मचारियों के राजनीतिक अधिकारों का विवेचन कीजिए । फ्रांस में प्राप्त अधिकारों से ये किस सीमा तक भिन्न हैं ?
Examine the political rights of the civil servants in the U. K. To what extent do these rights differ from those enjoyed in France ?

धन्य महत्त्वपूर्ण प्रश्न एवं टिप्पणियाँ

- 158 इंग्लैंड में एडोन्नति की मशीनरी को समझाइए । (1981)
Explain the promotion making machinery in the U K
- 159 फ्रांस की सिविल सर्विस व्यवस्था के प्रमुख लक्षणों की व्याख्या कीजिए ।
Discuss the salient features of the French Civil Service System (1981)
- 160 अमेरिकन सिविल सर्विस में हाल के वर्षों में हुए सुधारों पर एक निबन्ध लिखिए । (1982)
Write an essay on the recent reforms in the U S Civil Service
- 161 अमेरिकन सिविल सर्विस व्यवस्था के प्रमुख लक्षणों को समझाइए एवं इंग्लैंड की सिविल व्यवस्था से इसकी तुलना कीजिए । (1982)
Explain the salient features of the American Civil Service and compare it with the British Civil Service
- 162 बर्मानिया और अमेरिका की लोकसेवाओं की मुख्य विशेषताओं की तुलना कीजिए । (1983)
Compare the salient features of British and American Civil Services
- 163 निम्नलिखित में से किन्हीं दो पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए—
(अ) भारत में स्टाफ कौंसिल
(ब) अमेरिका में सेवानिवृत्ति लाभ
(ग) इंग्लैंड में सरकारी कर्मचारियों के राजनीतिक अधिकार
(द) फ्रांस की प्रशासनिक व्यवस्था में सिविल सर्विस का स्थान (1981)
Write short notes on any two of the following
(a) Staff Councils in India
(b) Retirement Benefits in U S A
(c) Political rights of the civil servants in the U K
(d) The position of the civil service in the French Administrative System
- 164 निम्नलिखित में से किन्हीं दो पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए—
(i) भारत में अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के लिए सरकारी सेवाओं में आरक्षण
(ii) फ्रांस में सरकारी कर्मचारियों के राजनीतिक अधिकार
(iii) इंग्लैंड में मंत्रियों एवं सरकारी कर्मचारियों के सम्बन्ध
(iv) अमेरिका का सिविल सर्विस अधिनियम 1883 (1981)
Write short notes on any two of the following
(i) Reservation for the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes in the Civil Service in India
(ii) Political rights of the Civil Servants in India
(iii) Minister-Civil Servants relationship in the U K
(iv) The Civil Service Act, 1883 of the U S A

165 निम्नलिखित में से किन्हीं दो पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए—

- (i) भारत में सेवानिवृत्ति लाभ
- (ii) इंग्लैंड में सरकारी कर्मचारियों की राजनीतिक तटस्थता
- (iii) फ्रांस में सरकारी कर्मचारियों के राजनैतिक अधिकार
- (iv) अमेरिका में सरकारी कर्मचारियों का प्रशिक्षण

(1982)

Write short notes on any two of the following

- (i) Retirement benefits in India
- (ii) Political neutrality of the civil servants in the U K
- (iii) Political rights of the civil servants in France
- (iv) Training of the civil servants in U S A

166 निम्नलिखित में से किन्हीं दो पर टिप्पणियाँ लिखिए—

- (अ) बर्तानवी लोकसेवा की राजनीतिक निष्पक्षता
- (ब) भारत अधिकांश यू एन ए में उन्नति प्रणाली
- (स) फ्रांस या यू के में लोकसेवकों को अवकाश प्राप्ति पर मिलने वाले लाभ
- (द) बर्तानवी लोकसेवाओं में मनो

(1983)

Write short notes on any two of the following

- (a) Political neutrality of British Civil Service
- (b) Promotion system in India or U S A
- (c) Retirement Benefits of civil servants in France or U K
- (d) Recruitment of British Civil Service

167 निम्न में से किन्हीं दो पर टिप्पणी लिखिए—

- (अ) व्हिडलेवाद
- (ब) मैक्स वेबर की नीतिशास्त्री की कल्पना
- (स) भौतिक सेवाओं का वर्गीकरण
- (द) सेवा अवकाश लाभ

(1984)

Write notes on any two of the following -

- (a) Whitleyism
- (b) Max Weber's concept of the Bureaucracy.
- (c) Classification of Civil Services
- (d) Retirement Benefits